

LA POLITICA NACIONAL CATASTRAL UN ANÁLISIS DESDE LA TEORÍA DE JUEGOS

Análisis de incentivos para el cumplimiento de los objetivos de la política nacional de catastro
multipropósito

Luis David Garnica Olarte

Trabajo de grado para optar al título de Magister en Economía Aplicada

Asesores:

Juan Camilo Chaparro

Universidad EAFIT

Programa de Maestría en Economía Aplicada

Medellín

2020

Nota de aceptación

Presidente del Jurado

Jurado

Jurado

Medellín, Noviembre 10 de 2020

Resumen

Este trabajo identifica los arreglos institucionales, los agentes, los incentivos y mecanismos presentes en la normatividad nacional que le dan vida al sistema nacional catastral y analiza si los mecanismos existentes son suficientes para lograr los objetivos propuestos por el estado para el año 2022 y 2025, con especial interés en las motivaciones y opciones que tienen los gobiernos locales para avanzar en la actualización catastral de sus territorios. Para lograr los objetivos planteados, se realizó un análisis de 200 años del arreglo institucional del catastro y el impuesto predial, desde su concepción en la Ley No. 30 de 1821 hasta la expedición del decreto 148 de 2020. Como elementos orientadores se incorporan conceptos del Nuevo Institucionalismo Económico (NIE), en especial los propuestos por Douglass North para entender la naturaleza de las instituciones catastrales y las derivaciones de los cambios institucionales en el performance social y económico de la política y sus resultados.

El análisis efectuado sugiere que no obstante los esfuerzos y las transformaciones incorporadas al sistema nacional catastral, la ausencia de mecanismos e incentivos que disminuyan los costos de transacción de un gran número de municipios impedirá el avance esperado por el estado para lograr la actualización catastral nacional en 60% en 2022 y 100% en 2025 y se presentan algunas recomendaciones que cambian esta tendencia como subsidios cruzados, subsidios a los insumos cartográficos y la participación de terceros privados como financiadores o impulsores de los mecanismos e incentivos del sistema.

PALABRAS CLAVES: Teoría de juegos, teoría de la negociación, juegos evolutivos, arreglos institucionales, impuesto predial, catastro multipropósito, descentralización, institucionalismo económico.

Abstract

This work identifies the institutional arrangements, agents, incentives and mechanisms present in the national regulations that give life to the national cadastral system and analyzes whether the existing mechanisms are sufficient to achieve the objectives proposed by the state for the year 2022 and 2025, with special interest in the motivations and options that local governments have to advance in the cadastral updating of their territories. To achieve the proposed objectives, a 200-year analysis of the institutional arrangement of the cadastre and property tax was carried out, from its conception in Law No. 30 of 1821 until the issuance of Decree 148 of 2020. As guiding elements, concepts of the New institutional economics (NIE), especially those proposed by Douglass North to understand the nature of cadastral institutions and the derivations of institutional changes in the social and economic performance of politics and its results.

The analysis carried out suggests that despite the efforts and transformations incorporated into the national cadastral system, the absence of mechanisms and incentives that reduce the transaction costs of a large number of municipalities will impede the progress expected by the state to achieve the national cadastral update in 60% in 2022 and 100% in 2025 and some recommendations are presented that change this trend, such as cross-subsidies, subsidies for cartographic inputs and the participation of private third parties as funders or drivers of the system's mechanisms and incentives.

KEY WORDS: Game theory, negotiation theory, evolutionary games, institutional arrangements, Property Tax, multipurpose cadastre, decentralization, economic institutionalism.

TABLA DE CONTENIDO

<u>1. Introducción</u>	8
<u>2. Arreglos institucionales del estado Colombiano (descentralización)</u>	11
2.1. Arreglos institucionales fiscales y de hacienda	13
2.2. El impuesto predial municipal	16
2.3. Estado actual del proceso catastral	18
<u>3. Aproximaciones al análisis institucional de políticas públicas</u>	21
<u>4. Análisis Institucional de la Política de Catastro Multipropósito</u>	23
4.1. Análisis institucional, Periodo comprendido 1821 y 1925	26
4.2. Análisis institucional, Periodo comprendido 1926 y 1981	29
4.3. Análisis institucional, Periodo comprendido 1983 y 2020	32
4.3.1. Estructuras de ejercicio de autoridad (relación causal instituciones y resultados)	36
4.3.2. Interacción institucional desde la visión transaccional	49
4.3.3. Eficiencia de Pareto en sistema catastral	79
<u>5. Conclusiones y recomendaciones de política pública</u>	68
5.1.1. Conclusiones	68
5.1.2. Recomendaciones	71
<u>Listado de referencias</u>	73
<u>Anexos</u>	79

Lista de Tablas

<i>Tabla 1 Ingresos Tributarios Totales y por niveles de gobierno (participación en %)</i>	<i>31</i>
<i>Tabla 2 Resumen Normativo 1983-2020</i>	<i>35</i>
<i>Tabla 3 Actualización catastral 2004 (por fuentes de financiación)</i>	<i>51</i>
<i>Tabla 4 Incentivos para el grupo No 1 de municipios</i>	<i>58</i>

Lista de Figuras

<i>Figura 1 Capacidad de Generar ingresos permanentes</i>	14
<i>Figura 2 Dependencia de las transferencias de la nación</i>	14
<i>Figura 3 Estado actual del catastro como porcentaje de los municipios</i>	19
<i>Figura 5 # Leyes y Normas del arreglo institucional por periodos</i>	25
<i>Figura 6 Ingresos Tributarios Totales (participación por niveles de gobierno 1930-1979)</i>	31
<i>Figura 7 Presupuesto de funcionamiento e inversión Subdirección de Catastro IGAC 2012 - 2019</i>	39
<i>Figura 8 Arreglo institucional propuesto por el CONPES 3859</i>	40
<i>Figura 9 Actualización catastral por fuente de financiación (2004)</i>	51
<i>Figura 10 Actualización Catastral (Municipios por año)</i>	53
<i>Figura 11 Frecuencia de actualizaciones catastrales periodo 2003 - 2020</i>	55
<i>Figura 12 Mapa de Gestores Catastrales habilitados (Sept 2020)</i>	58
<i>Figura 13 Incentivos para el grupo No 2 de municipios</i>	61
<i>Figura 14 Estado de actualización y formación catastral (2019)</i>	65

1. Introducción

Al observar el desarrollo de Colombia durante la mayor parte del siglo XX, se evidencia el indiscutible fracaso de su desempeño económico local, al menos a juzgar por las expectativas generadas por sus reformas institucionales y su dotación de factores para la generación de rentas propias por parte de los gobiernos locales; de las cuales, sin duda la más importante la posibilidad de gravar de manera eficaz la tenencia de la tierra por medio del impuesto predial; para el cual se requiere como insumo fundamental la información catastral de calidad y actualizada.

La legislación nacional define el Catastro como el inventario o censo de los bienes inmuebles localizados en el territorio nacional, de dominio público o privado, independiente de su tipo de tenencia, el cual debe estar actualizado y clasificado con el fin de lograr su identificación física, jurídica y económica con base en criterios técnicos y objetivos¹. En Colombia, la información catastral la provee en su mayoría el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC², entidad pública, adscrita al sector de estadísticas y cuya función principal es generar la información básica geográfica y catastral del país.

De acuerdo con el IGAC (Uribe Tobón & Bonil Cubides, 2020) el 66% del territorio nacional cuenta información catastral desactualizada, el 28,32% sin información catastral y solo el 5,68% con información catastral actualizada³; por lo que el sistema nacional catastral no logra satisfacer eficazmente las necesidades de información de las entidades territoriales y

¹ Decreto 148 del 4 de Febrero de 2020, por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica parcialmente el Título 2 de la parte 2 del libro del Decreto 1170 de 2015, 'Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística'

² Con excepción de los catastros de Cali, Medellín, Antioquía, Barranquilla y el recientemente habilitado gestor catastral el área Metropolitana de Bucaramanga.

³ Se entiende como información catastral actualizada a aquella que satisface las consideraciones de la Ley 223 de 1995 que establece en su artículo 79: "*Las autoridades catastrales tienen la obligación de formar los catastros o actualizarlos en todos los municipios del país dentro de periodos máximos de cinco (5) años con el fin de revisar los elementos físicos o jurídicos del catastro originados en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario*".

el gobierno central para fines tributarios y de formulación e implementación de diversas políticas públicas.

La brecha en la desactualización de la información catastral se ha venido incrementando, de acuerdo al documento CONPES 3958⁴, la desactualización promedio de las bases catastrales en cada uno de los municipios del país es de 12,7 años, lo que compromete aspectos del mercado inmobiliario, la seguridad jurídica de los bienes muebles, el ordenamiento territorial y ambiental, entre otros. En el actual sistema, de acuerdo con los diagnósticos presentados por los documentos CONPES 3859 y 3958, persisten limitaciones i) *problemas de coordinación y articulación interinstitucional*, ii) *falta de insumos adecuados y oportunos para iniciar el levantamiento predial* iii) *falta de recursos suficientes para emprender la realización de estrategias de actualización sostenible*; y iv) **la ausencia de mecanismos para lograr un catastro multipropósito que pueda mantenerse actualizado y sea sostenible**. (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2019)

En un esfuerzo de modernización, en los periodos de gobierno 2010 – 2014 “Prosperidad para todos”, 2014 – 2018 “Todos por un nuevo país” y en el actual 2018 -2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, se amplía el sentido del catastro de un enfoque fiscal tradicional a uno multipropósito⁵, en el cual, se acogen las recomendaciones y avances de los modelos europeos y de la Nueva Agenda Urbana – Hábitat III -.

Todos estos, son factores introductorios y de contexto que han justificado la acción coordinada del estado para transformar el sistema nacional catastral hacia uno que trascienda el ya tradicional enfoque fiscal. Algunos elementos de esta acción coordinada se observan en diversos instrumentos de política pública desde 1983 con la ley 14 de 1983,

⁴ CONPES 3958: Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito

⁵ Se apropia el término para facilitar la comprensión del Modelo para el Ámbito de la Administración del Territorio (Land Administration Domain Modelo – LADM) presentado en el estándar internacional ISO 19152 de 2012, el cual fue adoptado por Colombia mediante la Resolución Conjunta SNR 4218 IGAC 499 de 28 de mayo de 2020.

pero de manera estructural y organizada desde el año 2016 con el CONPES 3859 otros múltiples decretos que buscan transforman estructuralmente el sistema.

No obstante lo anterior, la ausencia del análisis de las motivaciones de los agentes en el equilibrio del juego catastral actual y entre ellos uno de los principales agentes - los gobiernos locales – abren la posibilidad cuestionar la probabilidad de éxito de las medidas tomadas para la transformación del sistema nacional catastral y el cumplimiento de los objetivos propuestos para el año 2022 y 2025⁶.

El presente trabajo identifica los arreglos institucionales, los agentes, los incentivos y mecanismos presentes en la normatividad nacional que le dan vida al sistema nacional catastral y analiza si los mecanismos existentes son suficientes para lograr los objetivos propuestos por el estado para el año 2022 y 2025, con especial interés en las motivaciones y opciones que tienen los gobiernos locales para avanzar en la actualización catastral de sus territorios.

Para lograr el propósito de este trabajo de grado, se realizó un análisis de 200 años del arreglo institucional del catastro y el impuesto predial⁷, desde su concepción en la Ley No. 30 de 1821 hasta la expedición del decreto 148 de 2020.

En la primera parte del documento se presentará un breve marco conceptual para comprender las dinámicas del juego que se analiza, presentando las prerrogativas de los agentes que se identifican en el juego catastral y sus motivaciones; mencionando entre otros, la descentralización como el contexto amplio del equilibrio del sistema de

⁶ De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” se proyecta lograr la actualización de la información catastral en un 60% para 2022 y atendiendo los compromisos del documento CONPES 3958 el 100% para 2025.

⁷ Se analiza el impuesto predial porque es este tributo el que se calcula a partir de la información catastral y sobre el cual se han expedido numerosas normas en los 200 años legislativos analizados.

organización del estado, las competencias fiscales y de hacienda en los municipios; el funcionamiento del impuesto predial y el estado del catastro en Colombia.

En la segunda parte, se realiza el análisis institucional, identificando los agentes, los mecanismos e incentivos para identificar los arreglos institucionales que le dan vida al juego catastral desde el primer registro histórico que se identificó en 1821 hasta los últimos decretos expedidos en los primeros meses de 2020.

Finalmente, se presentarán unas conclusiones y recomendaciones para los agentes y el desarrollo de mecanismos e incentivos que permitan el cumplimiento de las metas definidas en la Política de Catastro Multipropósito.

2. Arreglos institucionales del estado Colombiano (descentralización)

La historia republicana en Colombia ha estado marcada por la búsqueda permanente de la reconciliación entre el Estado y el territorio, entre la autonomía regional y el Estado Unitario.(Soto, 2003) El constituyente de 1991 intentó resolver este debate histórico y le propuso al país un modelo de Estado Unitario con autonomía de sus entidades territoriales; es así como, en el primer artículo de la Constitución de 1991 se establece: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista...”.

En el artículo primero se intentó resolver el debate histórico entre la unidad de la nación y el territorio.(Soto, 2003); Sin embargo, existe una contradicción entre la parte dogmática y la parte orgánica del texto constitucional, El constituyente del 91 plasmó en la Carta Política su intención de promover y fortalecer la autonomía local. Tanto las oportunidades como las limitaciones para el desarrollo local quedaron planteadas esperando el desarrollo legal

posterior, el cual fue elaborado en un proceso que no desarrolló las potencialidades, pero sí resaltó sus limitaciones (Moreli, 1996).

El espíritu que subyace a la incorporación de la descentralización como elemento fundamental de la organización del estado colombiano es asegurar una prestación más eficiente y eficaz de los servicios públicos (entre ellos la gestión catastral) a través del fortalecimiento administrativo y financiero, crear puentes de comunicación más directa entre el gobierno y los ciudadanos mediante la institucionalización de los mecanismos de participación ciudadana. Estos propósitos deben ayudar a garantizar mayores niveles de gobernabilidad, especialmente en el sentido de reducir los niveles de conflicto social y político.

En este sentido, la descentralización territorial se convierte en un mecanismo que permite la competencia entre las entidades territoriales y genera una relación más cercana entre la institución que provee el servicio y el usuario; por lo tanto, cobra todo el sentido delegar o entregar a los gobiernos subnacionales competencias como la gestión catastral. Una de las bases de la descentralización es el principio de subsidiariedad en el sentido que el servicio debe ser suministrado por el nivel inferior de gobierno que puede proveerlo y financiarlo, situación que se materializa en la medida que los entes territoriales, a través de instituciones descentralizadas por servicios, tales como empresas sociales del estado, empresas de servicios públicos domiciliarios, instituciones educativas, entre otras gestionan los servicios públicos cobrando tasas a los usuarios como compensación. (Soto, 2003)

La Corte Constitucional de Colombia, en su ejercicio de dictar y preservar los lineamientos de la constitución aclaró mediante la sentencia C-1051 de 2001 la definición de descentralización territorial, estableciendo los alcances y parámetros para el juego de pesos y contrapesos entre el estado unitario y la autonomía municipal, citando a (Renteria, 2001)

la descentralización territorial se entiende como el otorgamiento de competencias o funciones a las entidades territoriales, las cuales estarán sujetas a vigilancia y control por tanto se ejecutan bajo toda su responsabilidad. También es posible identificar en algunos arreglos institucionales de la descentralización funcional o por servicios que consiste en la asignación de competencias o funciones del Estado a ciertas entidades, que se crean para ejercer la actividad especializada, en la mayoría de los casos se convierte en un mecanismo para formalizar configuraciones en las cuales existen instituciones informales; "...las organizaciones puede ser establecimientos públicos, corporaciones autónomas regionales, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta...".

2.1. Arreglos institucionales fiscales y de hacienda

Como se mencionó anteriormente, la Constitución Política estableció las reglas del juego de la organización del estado y los parámetros sobre los cuales la descentralización funciona, el debate sobre "el estado" de la descentralización se ha centrado en el régimen económico; en el sentido de este texto, de las competencias fiscales y de hacienda.

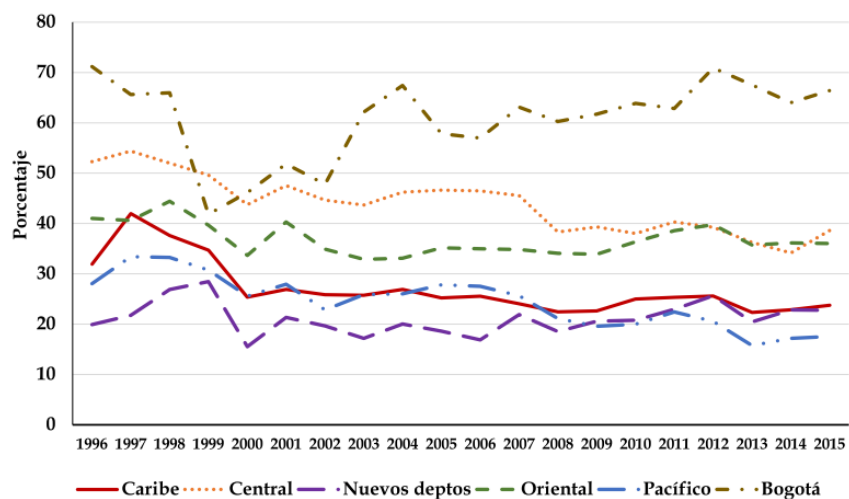
En Colombia se ha configurado un modelo híbrido, que conjuga dos enfoques teóricos: el federalismo fiscal y el principal agente. En un sentido amplio el enfoque federal hace referencia al reconocimiento de la existencia de varios agentes con poder de decisión sobre qué hacer con los impuestos recolectados, e implícitamente se reconoce la existencia de varios niveles de gobierno que proveen bienes y servicios públicos, y en ese equilibrio, cada nivel ostenta cierto grado de autoridad para tomar decisiones de ingreso y gasto públicos.(Soto, 2003)

Un federalismo fiscal consistente supone que cada cual financie sus competencias con sus propios recursos. En este sentido, el artículo 362 de la Constitución Política establece que "los bienes y rentas tributarias o no tributarias, o provenientes de la explotación de

monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares. (...) La ley no podrá trasladarlos a la nación salvo temporalmente en caso de guerra exterior”.

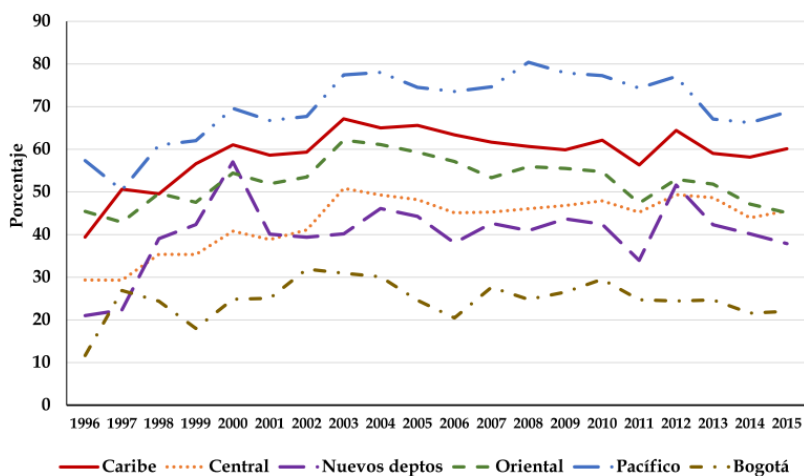
La realidad de las finanzas territoriales presenta un panorama diferente, a pesar de lo establecido en la constitución y las leyes, la mayoría de los gobiernos subnacionales dependen de manera casi exclusiva de las transferencias del tesoro nacional.

Figura 1 Capacidad de Generar ingresos permanentes



Fuente: Tomado de (J. A. Bonet-Morón et al., 2018)

Figura 2 Dependencia de las transferencias de la nación



Fuente: Tomado de (J. A. Bonet-Morón et al., 2018)

Jaime Alfredo Bonet 2018, en colaboración con otros investigadores afirma que los municipios siguen un claro patrón dada las regiones en donde se encuentren, lo que indica es: - las regiones de mayor dependencia de los recursos que transfiere la nación son los más rezagados con relación a su capacidad de generar ingresos permanentes -. En diversos estudios, encuentran que las regiones Caribe y Pacífica tiene una alta dependencia a los recursos que transfiere la nación alcanzando una dependencia cercana al 60%, son las que mayores recursos reciben con respecto al total de ingresos. Las regiones Oriental y Central son el grupo de dependencia media y la de menor dependencia la tiene la capital del país con el 20%, lo cual es consistente con su mayor capacidad de generar ingresos permanentes.(J. A. Bonet-Morón et al., 2018)

En este orden de ideas, en la medida en que la mayor parte de las entidades territoriales presentan una alta dependencia de las transferencias, se impuso el modelo del agente principal⁸. En este modelo, las entidades actúan como rentistas procurando obtener una mayor proporción de los ingresos corrientes de la nación, en lugar de generar recursos propios. El agente principal o principal agente, hace referencia a una relación desde la cual un jugador (el principal) contrata a otro (el agente) para que realice ciertas funciones en su nombre (mediando unos costos de transacción y pagos). Lo anterior significa que el principal delega en el agente su autoridad para tomar decisiones.

En virtud del artículo 356 de la Constitución Política, a la ley le corresponde fijar los servicios a cargo de la nación y de las entidades territoriales, determinar el porcentaje de los ingresos corrientes cedido a departamentos y distritos, y definir los criterios de distribución para ellos.

⁸ En cualquier interacción económica se pueden identificar dos partes: el agente y el principal. El agente realiza ciertas acciones por cuenta del principal, el cual necesariamente le debe delegar la autoridad. Como los intereses de agente y principal divergen.(Gorbaneff, 2003)

También corresponde, según el artículo 357, definir las áreas prioritarias de inversión social y los criterios de distribución a los municipios.

Aunque se busca autonomía y fortalecimiento político e institucional de los entes territoriales, la delegación de funciones y la distribución condicionada de los recursos convierten a municipios y departamentos en delegatarios del gobierno nacional en la ejecución e implementación de políticas con los recursos de las transferencias. “La intención de convertirse en entes autónomos en la escogencia de las formas de responder a las necesidades de sus ciudadanos, quedó sumergida en la necesidad de responder a las múltiples demandas del nivel central para acceder a los recursos y administrar el gasto, ya direccionado desde arriba.”(Zapata et al., 2001)

2.2. El impuesto predial municipal

El impuesto predial, lo define la ley como el gravamen al valor de la propiedad o posesión de predios, urbanos o rurales - Ley 14 de 1983 (Congreso de la República de Colombia, 1983), la característica que le confiere cierta particularidad es la de ser un impuesto al valor del suelo, no a los desarrollos relacionados sino al componente suelo por tanto tiene unas reglas para el cálculo de precios distinta de otras mercancías.(Smolka, 2004); es un mecanismo de tributación municipal, parte del universo de las competencias fiscales que la constitución confiere a las autoridades locales.

En Colombia, el impuesto predial es un tributo municipal que grava la propiedad raíz con base en los avalúos catastrales calculados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)⁹, y catastro de Bogotá, Cali, Medellín, y del departamento de Antioquia (María et al.,

⁹ Un estudio de 2004 encontró que en un gran número de municipios los recaudos por predial son inferiores a su potencial, debido al rezago en la actualización de los avalúos catastrales, al bajo nivel de las tarifas nominales y la existencia de una brecha entre las tarifas nominales y efectivas (María et al., n.d.)

n.d.) y conforme con los últimos cambios normativos, también por los gestores catastrales habilitados para generar y gestionar la información catastral.

Este impuesto constituye la segunda fuente de rentas tributarias locales para la mayoría de los municipios, después del impuesto de industria y comercio. (Iregui et al., 2004). De acuerdo con (Guerrero Díaz & Noriega Quintana, 2015) el financiamiento de los entes territoriales, requiere de recursos sostenibles y crecientes en el tiempo, por lo que es importante ir más allá de las transferencias del nivel central. Al respecto, (Guerrero Díaz & Noriega Quintana, 2015) citando los estudios realizados (Iregui, Melo & Ramos, 2003); (EAFIT & Gobernación de Antioquia, 2011); (Torres & Tamez, 2011) y (Chacón, 2010), han demostrado que este impuesto potencialmente constituye el mejor instrumento financiero como fuente de recaudo directo.

Una de las mayores preocupaciones para el estado y en particular para las autoridades encargadas de la gestión y manejo de las finanzas, es el creciente déficit fiscal que persiste en los municipios por la baja tasa de recaudo de este tributo. Para explicar este fenómeno, se han desarrollado una serie de estudios, enfocados a los factores que tienen incidencia en su captación, tales como: la no actualización oportuna de las bases de datos catastrales; dependencia al SGR¹⁰ y SGP¹¹; los altos índices de violencia, la corrupción, la falta de confianza de la ciudadanía con relación a sus gobernantes; coyuntura política, entre otros.

Como se mencionó anteriormente, las labores catastrales las realizan el IGAC y los catastros de Antioquia, Cali, Medellín y Bogotá. No obstante y a partir de la aprobación de la Ley 1955 de 2019 (Congreso de la República de Colombia, 2019) y el documento CONPES 3958 (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2019) se establece una

¹⁰ Sistema General de Regalías

¹¹ Sistema General de Participaciones

reforma estructural del Sistema Nacional Catastral que busca entre otras cosas la pluralidad de oferentes para la realización de las actividades técnicas de formación, actualización y conservación del catastro.

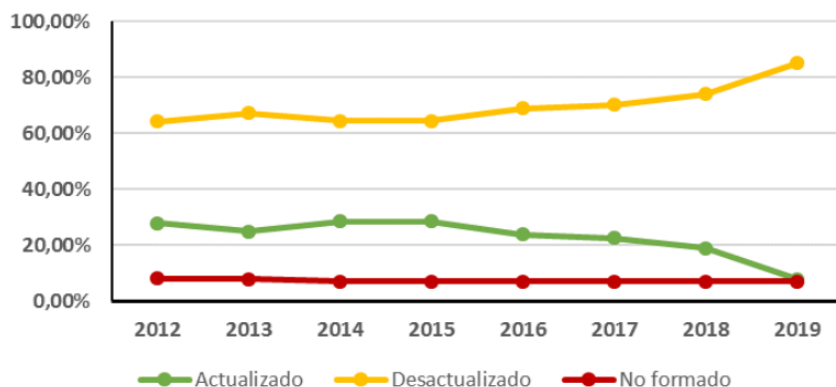
Las tres etapas mencionadas, inciden sobre la determinación de los avalúos catastrales que son la base del impuesto predial. Este avalúo “consiste en la determinación del valor de los predios, obtenido mediante investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario” Resolución 2555 de 1988, artículo 6, (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 1988). En general, el avalúo de cada predio incluye el del terreno y el de las edificaciones. (María et al., n.d.)

2.3. Estado actual del proceso catastral

Los sistemas catastrales, han evolucionado en el tiempo en cuanto sus objetivos y alcance, específicamente, al transformarse de ser sistemas orientados en la tenencia de la tierra, para definir las cargas fiscales, a ser robustos sistemas que proveen información para la administración de la tierra y del territorio (Williamson et al., 2017). No obstante lo anterior, El sistema actual del país, no logra resolver esas necesidades para contar con información oportuna y actualizada. Esto, debido a que el catastro nacional se caracteriza por estar incompleto, el 28,32 % del territorio nacional no cuenta con formación catastral (Uribe Tobón & Bonil Cubides, 2020).

El catastro actual no cuenta con procesos eficientes para su actualización, tal es el caso que el 66,00 % del país, tiene información catastral desactualizada, lo cual aumentará considerablemente durante la vigencia 2020, y solo el 5,68 % cuenta con información actualizada, y aún no existe la integración completa entre las bases de datos catastrales y registrales. (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2019)

Figura 3 Estado actual del catastro como porcentaje de los municipios



Fuente: Tomado CONPES 3958 Estrategia para la Implementación de la Política Pública de Catastro Multipropósito

Los diagnósticos y diversos estudios presentados en los últimos 5 años presentan una serie de limitaciones como las causas que impiden la adecuada implementación de un sistema catastral moderno: (i) la falta de insumos adecuados y oportunos para iniciar el levantamiento predial; (ii) la persistencia de problemas de coordinación y articulación interinstitucional, así como el limitado espacio para generar capacidades institucionales e involucrar a otros actores; (iii) la ausencia de mecanismos para lograr un catastro multipropósito que pueda mantenerse actualizado y sea sostenible; (iv) la falta de recursos financieros suficientes para emprender la realización de estrategias de actualización sostenible; y (v) el bajo nivel de apropiación del catastro multipropósito para usos más allá del fiscal. (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2016)

A lo anterior, se suman como problemáticas principales de la falta de coordinación y articulación interinstitucional: (i) Gobernanza institucional de la política catastral difusa y con grandes vacíos de roles y responsabilidades ; (ii) Roles de regulación, inspección y control concentrados en un solo actor (IGAC) que muestran resultados incipientes en su rol de vigilancia; (iii) Concentración de funciones y prerrogativas que formaliza la existencia de un monopolio del servicio catastral en cabeza del IGAC; y (iv) debilidad financiera e

institucional de un gran número de entidades territoriales que impiden asumir responsabilidades asociadas a la política catastral.

La política catastral ha orbitado en torno al fortalecimiento y desarrollo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), a la evolución institucional de la tributación local y en específico del impuesto predial y a la articulación del registro de la propiedad con el catastro. Es muy probable que el reconocimiento de la relevancia del catastro como fuente de financiamiento local e incluso nacional en algunos periodos de la historia republicana del país haya derivado en la concentración de esta función en el gobierno central, específicamente en el IGAC. (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2019)

En un esfuerzo institucional y presupuestal, se definieron una serie de acciones en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y en el documento CONPES 3958; específicamente, se definieron los cambios institucionales estructurales que de acuerdo a los policy makers permiten adelantar ágilmente la formación y actualización del catastro, y crear los espacios para la participación de otros agentes de diversos sectores del orden local, regional y nacional. El estado, con la esperanza de dinamizar los arreglos institucionales y procurar el desarrollo de capacidades de los demás actores del juego catastral ha creado diversos mecanismos e incentivos que buscan la eficiencia en la gestión catastral.

En resumen, entre todas las acciones, la más importante se centra en las relaciones y dinámicas de los agentes relacionados con la gestión catastral; según lo establecido en el documento CONPES 3958, una decidida descentralización de las gestiones catastrales permite una mayor especialización de funciones no sólo de las relacionadas con la producción y gestión de la información catastral sino también las de inspección, vigilancia y control para el aseguramiento de la calidad de la información generada. Por otra parte, la participación de terceros privados crea oportunidades para la mejora del servicio al

ciudadano y aumenta las ganancias de eficiencia y una mayor utilidad social al innovar procesos e incorporar nuevas tecnologías.(Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2019)

3. Aproximaciones al análisis institucional de políticas públicas

Para establecer los parámetros que permiten entender las relaciones entre los agentes del juego que analizamos, es preciso acotarlo a un entorno institucional que sea reflejo de los arreglos formalizados en los instrumentos de política pública. En este sentido, resulta útil para los propósitos de este documento definir qué se entiende por “institución” y cómo es posible su análisis desde los métodos desarrollados en la teoría de juegos.

De acuerdo con (Hodgson, 2006) el término institución se ha generalizado en las ciencias sociales, impulsando el avance de la economía institucional y su diversas disciplinas, como la Política y la Geografía, la Sociología, la Filosofía y la Sociología, la Política y la Geografía. Aunque el término ha sido ampliamente discutido por diversos autores de diversas disciplinas, puede rastrearse su uso desde 1725 por Giambattista Vico en la obra titulada “Principios de ciencia nueva. En torno a la naturaleza común de las naciones” (*Principi di Scienza Nuova d'intorno alla Comune Natura delle Nazioni*).

Hoy en día, no existe un consenso sobre el uso del término – institución - y de hecho persiste la controversia de su uso en diversos contextos y disciplinas. Para efectos prácticos, este trabajo, utilizarán las definiciones comúnmente aceptadas desde la teoría economía institucional, específicamente, la propuesta por los nuevos institucionalistas o nueva economía institucional.

De acuerdo con (Urbano et al., 2007) la economía institucional recoge una importante variedad de postulados que permiten la relación de distintas ramas de la economía como

la economía del derecho y la nueva historia económica que considera la historia desde una perspectiva evolucionista al considerar la transformación de las instituciones.¹²

Douglass North es uno de los principales exponentes de la nueva economía institucional, de acuerdo con (Urbano et al., 2007) North analiza la naturaleza de las instituciones y las derivaciones de los cambios institucionales en el performance social y económico.

Adoptando el término de (D. North, 1993), *“las instituciones son las reglas de juego en una sociedad o, expresado más formalmente, las instituciones serían las limitaciones ideadas por las personas que dan forma a la interacción humana”*. (Urbano et al., 2007) Afirma en su análisis de los postulados de North, que el cambio institucional consiste en ajustes que pueden considerarse marginales al conjunto de restricciones formales e informales que constituyen el marco institucional; y continúa diciendo que, en la estabilidad general de un arreglo institucional, los agentes automatizarán las transacciones sin detenerse a pensar o medir cuáles son los términos de cada tipo. En este sentido y citando a (D. North, 1993) *“la interacción entre instituciones y organizaciones dará forma a la evolución institucional de una economía. Mientras que las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones y sus empresarios son los jugadores”*

North proporciona un marco amplio de análisis para comprender y analizar las relaciones económicas entre los agentes, y de forma concreta facilita el método. Plantea las relaciones e intercambios entre las instituciones y las organizaciones permitiendo de estas interacciones una evolución y cambio institucional que tiene gran influencia en el desempeño económico a largo plazo de las naciones. (D. North, 1993)

¹² Muy relacionado con la teoría de juegos evolutivos (TJE)

Este mismo supuesto lo acoge (Arias & Caballero, 2003) para explicar la Nueva Economía Institucional, en donde el papel de las instituciones se definen como pautas de juego que orientan el comportamiento de los agentes/sujetos, a los que confieren una estructura de incentivos para influenciar en el valor de los costos de transacción; y define a su vez a los arreglos institucionales eficientes como aquellos que reducen el oportunismo en los intercambios, que extienden la confianza recíproca entre los agentes/sujetos y con ello la estabilidad de los equilibrios a largo plazo para el desarrollo de los contratos/relaciones, lo que, ahorra costos de transacción y permite eficiencias.

En resumen, el enfoque adoptado para este trabajo busca resaltar que la estructura organizativa e institucional establece una serie de reglas y prerrogativas formales e informales que estructuran las opciones (elecciones) e incentivos de los sujetos, y así se determina el resultado político, sin llegar a concluir que pueda existir un arreglo determinístico como tal, que prediga el comportamiento de manera perfecta.

De acuerdo con (Furubotn & Richter, 2005) las transacciones políticas pueden y deberían ser mutuamente beneficiosas en los mercados políticos, de la misma manera que las transacciones económicas lo son en los mercados económicos. Sin embargo, afirman que la competencia económica y la política no son iguales. De la competencia económica afirman “es la lucha por ventajas económicas a través del intercambio económico, y esto ocurre sobre derechos de propiedad seguros”. Sobre la competencia política “es la lucha por la autoridad, que supone el derecho a cambiar esos derechos”.

4. Análisis Institucional de la Política de Catastro Multipropósito

En el análisis institucional o de los mercados políticos es preciso distinguir dos niveles posibles: a) el que explora la naturaleza del Estado, buscando explicar el origen de las

reglas del juego, y b) el que se centra en explicar las dinámicas del desarrollo del juego institucional. El análisis que se presenta a continuación se refiere a este segundo nivel, donde los mecanismos de gobernanza de las relaciones de los agentes son el centro de atención. Para efectos del análisis institucional que se desarrolla en este trabajo, se toman como principios orientadores los siguientes postulados:

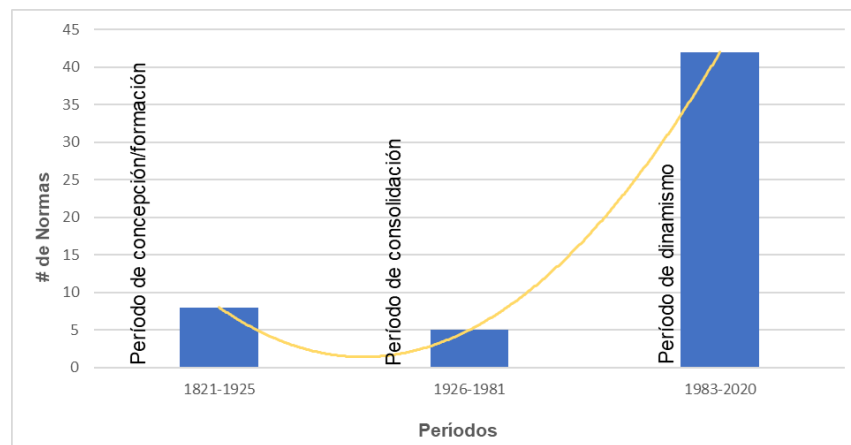
- I. La interacción institucional es un conjunto de relaciones contractuales en la cual se aplicará una visión transaccional.
- II. Siguiendo los postulados de North, las instituciones son las reglas del juego político, que intervienen de un modo decisivo en la estructura de incentivos que encaran los agentes (entidades/organizaciones); por ello determinan en alto grado los resultados de las políticas públicas. (Furubotn & Richter, 2005)
- III. En la relación causal entre instituciones y resultados, las estructuras de ejercicio de la autoridad son relevantes (niveles de gobierno, sectores de gobierno, etc.), es decir, las formas de organización y los mecanismos que se establecen para los agentes en el juego.
- IV. Toda configuración del arreglo institucional persigue la eficiencia de Pareto¹³ / eficiencia institucional; en este sentido; asumiendo costos de transacción nulos, todas las transferencias de derechos políticos (competencias) se efectúan buscando situarlos donde más se valoran, de modo que los ganadores en la asignación de derechos compensan a los sujetos que se los ceden. (Furubotn & Richter, 2005)

Para organizar el análisis, se establecieron 3 periodos de estudio; el primero comprendido entre 1821 y 1925; considerado como el periodo inicial de concepción del arreglo

¹³ Mediante esos arreglos y compensaciones efectivas el juego alcanzaría una solución socialmente óptima, logrando que al final los derechos políticos (competencias) se transferirán en donde más se valoran: En este sentido, ninguna toda mejora paretiana estaría contemplada.

institucional; el siguiente periodo entre 1926 y 1981 responde al periodo de organización del estado y las instituciones; algunos autores como Liliana Ramos en su artículo “La modernización del catastro Colombiano” (Ramos Rodríguez, 2003) denominan a este periodo como el de consolidación en; y el tercero entre 1983 y 2020 como el periodo del dinamismo y transformación.

Figura 4 # Leyes y Normas del arreglo institucional por periodos



Fuente: Elaboración propia

Para el análisis se tomó como referencia toda la normatividad relacionada con el catastro y el impuesto predial, toda vez, que el propósito de la información catastral desde su concepción ha sido eminentemente fiscal y cualquier cambio o ajuste de este tributo conlleva a un cambio en las actividades catastrales.

La normatividad estudiada se analizó teniendo en cuenta los parámetros descritos anteriormente y aunque es claro que existe un amplio acervo normativo relacionado con el impuesto predial y el catastro; no toda la normatividad se incluye en el presente análisis pues no satisface los criterios mencionados, ni transforma las relaciones, las transacciones o los arreglos institucionales.

El periodo comprendido entre 1983 y 2020 excluye del análisis los documentos CONPES¹⁴ que anualmente presentan los reajustes a los avalúos catastrales pues no se refieren o transforman los arreglos institucionales que son objeto de interés de este trabajo; sin embargo presentan algunas recomendaciones que orientan o se convierten en insumo de otros instrumentos de política.

A pesar de que los ajustes del arreglo institucional son más evidentes en el periodo comprendido entre 2016 y 2020, no se define este como un nuevo periodo de análisis, debido a lo reciente de sus modificaciones; por otra parte, los ajustes previos realizados desde la expedición de la Ley 14 de 1983 permiten evaluar de mejor manera lo ocurrido en este periodo denominado como el del dinamismo.

4.1. Análisis institucional, Periodo comprendido 1821 y 1925

Como primeras referencias de lo que se consideraría un sistema catastral para el país, se tienen registros de la Ley 30 de 1821, allí el Congreso de Villa del Rosario de Cúcuta¹⁵ creó la primera referencia legislativa denominada “catastro general del cantón” y que el General Francisco de Paula Santander reglamentó en 1825 con una finalidad eminentemente fiscalista, dirigida a sostener la guerra de independencia.(Piedrahita, 1989)

En este primer arreglo institucional se establece el propósito fiscal de la información catastral para el cobro de impuestos y se delegan en cada una de las provincias la

¹⁴ La ley 14 de 1983 establece el Gobierno Nacional a través del Consejo Nacional de Política Económica y Social debe determinar un porcentaje de reajuste de los avalúos catastrales del país, el cual debe ser informado antes del 31 de octubre de cada año.

¹⁵ Congreso de Cúcuta. Tuvo lugar en la Villa del Rosario de Cúcuta, actual Colombia. Transcurrió desde el 6 de mayo de 1821 hasta el 14 de octubre del mismo año. El resultado fue la formación de la Gran Colombia a partir de la unión de las repúblicas de Nueva Granada(Colombia) y Panamá) y Venezuela. El Congreso de Cúcuta ratificó a Simón Bolívar como presidente y nombró como vicepresidente a Francisco de Paula Santander.

responsabilidad de identificar las propiedades, realizar los cobros y las transferencias al tesoro nacional.

Posteriormente en 1847, se estableció una contribución general para los gastos del culto; así mismo se eliminó el diezmo y se propuso, en uno de los primeros esfuerzos sistemáticos, la formación de un registro de todas las propiedades de cada Distrito Parroquial. En este arreglo institucional, El Cura de la parroquia junto con el Intendente (encargado de la formación) y el Administrador General de Hacienda formaban parte de la Junta Nacional encargada de la elaboración de ese registro (Ramos Rodríguez, 2003).

Más adelante en 1866, al organizarse la República Federal de los Estados Unidos de Colombia, se expidió la Ley No 70 que permitió la expedición de los decretos reglamentarios del 10 y 23 de ese mismo año. Esto le permitió al gobierno del General Mosquera estructurar el catastro de tierras baldías y una serie de normas para un catastro de edificios, terrenos, minas, muebles y útiles de propiedad de la república con base en la ubicación, destino y estado de conservación. Tarea que fue delegada a la Oficina de Agrimensores que se creó.

Las normas y leyes anteriores sumadas a la Ley 48 de 1887 que establece los gravámenes sobre los bienes raíces, la ley 149 de 1888 que define las condiciones para contribución directa de capitales muebles, la Ley 20 de 1908 que establece el marco legal para la formación del catastro de la riqueza raíz como insumo del nascente impuesto predial; la Ley 4 de 1913 que sería el primer código o régimen municipal, delegando algunas acciones para reglamentar el impuesto predial, y finalmente la ley 34 de 1920 que establece la mecánica para el cobro del impuesto predial teniendo como parámetro el catastro debidamente formado, incluso estableciendo un tope de 2 por mil como tarifa.

En este periodo de 100 años se establecieron los arreglos institucionales para la creación del catastro como una fuente de información y se definieron los mecanismos para el cálculo de impuesto predial, como contribución a la tenencia de bienes raíces / tenencia de la tierra.

Se definieron como agentes desde las parroquias como representantes de la institucionalidad hasta la creación de oficinas y agencias de catastro. En este periodo de creación y evolución de los arreglos institucionales se puede analizar desde perspectiva intertemporal en donde las transacciones políticas dieron lugar a la conformación de mecanismos y la clara delegación de competencias a los actores involucrados. Por lo anterior:

- ✓ Se inicia la formación del catastro como descripción física de los bienes raíces e insumo para el cálculo de la tarifa del impuesto predial, que llego a definirse en el 2 por mil.
- ✓ Se delega en la institucionalidad local (cantones, parroquias, asambleas departamentales, municipios) las acciones de cobro del impuesto, aunque su destino fuera el tesoro nacional.
- ✓ Se crean las agencias encargadas de la labor técnica de la formación del catastro, reconociendo su importancia para las labores fiscales.
- ✓ Como mecanismos se reconoce la tarifa del impuesto predial para motivar la formación del catastro en las provincias
- ✓ No hay participación de actores privados en las transacciones políticas.

Por todo lo anterior, es posible acercarse a la concepción de la historia como una trayectoria lineal de las instituciones en la búsqueda de una eficiencia paretiana; sin la posibilidad de tener datos históricos, podría afirmarse también que los costos de transacción de estos

arreglos institucionales superan las ganancias del intercambio¹⁶ y por tanto quedan mejoras paretianas sin realizar.

Por otra parte y dado el desarrollo incipiente de estos arreglos y a falta de los datos que lo corroboren, se podría afirmar que existe una ruta histórica que se caracteriza por la existencia de rendimientos crecientes¹⁷ y mercados políticos imperfectos; lo cual, de acuerdo a (D. North, 1993) este marco institucional básico permite holguras en los arreglos institucionales que pueden y deben ser ocupadas para un juego óptimo.

4.2. Análisis institucional, Periodo comprendido 1926 y 1981

Denominado como el periodo de la consolidación, de este periodo se destacan acciones importantes para el reconocimiento del impuesto predial como fuente recursos para la consolidación del estado. Iniciando con la Misión Suiza Kemmener¹⁸ que con una visión fiscalista recomendó la nacionalización del catastro mediante la creación de un organismo responsable por determinar el avalúo (base del cálculo del impuesto predial), el cual reemplazó a los organismos departamentales y locales existentes, y desde ese entonces se recomendó la revisión quinquenal de los avalúos.(Ramos Rodríguez, 2003)

A partir de estas recomendaciones se permitieron sólo 5 autoridades catastrales que cubrieran todo el territorio nacional, Bogotá (Resolución 37 de 1944 del Instituto Geográfico Militar y Catastral), Medellín (Acuerdos Municipales 14 y 159 de 1926), Antioquia (Decreto

¹⁶ Se delegan las funciones a los cantones, parroquias, asambleas departamentales y municipios sin el fortalecimiento presupuestal o técnico que suponen estas acciones

¹⁷ Si se incorpora el concepto de potencial de recaudo del impuesto predial como meta para lograr un arreglo institucional óptimo/ eficiencia de Pareto.

¹⁸ Es el nombre dado a una comisión de expertos que hizo propuestas de reformas fiscales y monetarias a varios gobiernos, principalmente en Latinoamérica, entre 1919 y 1931; fueron lideradas por el economista estadounidense Edwin Walter Kemmerer.

nacional 1556 de 1954), Calí (Acuerdo Municipal 06 de 1981) y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi mediante el decreto 259 de 1957.

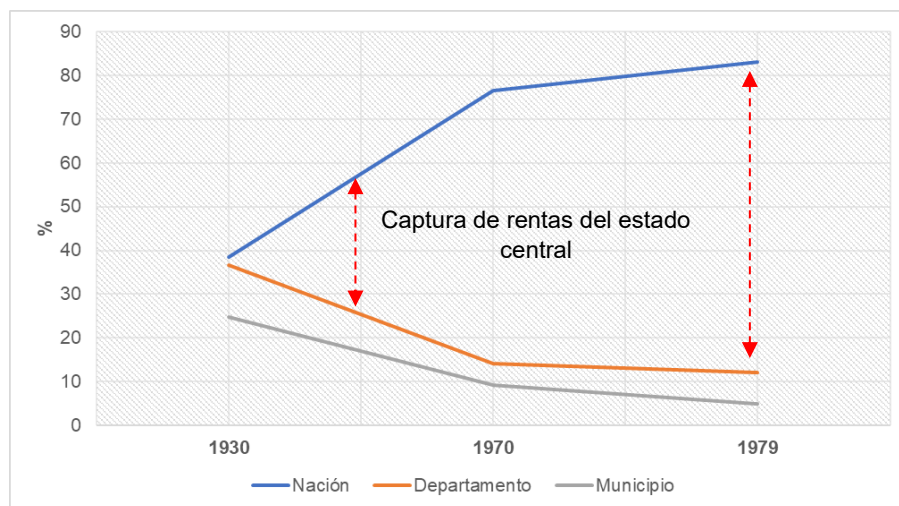
A partir de allí se presentó un largo periodo de estabilidad institucional, en donde los arreglos institucionales y el equilibrio del juego se mantuvo; más allá de permitir la aparición de los nuevos jugadores territoriales, las transacciones, incentivos y mecanismos se mantuvieron sin cambios hasta la ley 14 de 1983.

De este periodo se puede afirmar:

- ✓ Se concentró la competencia catastral en pocos jugadores siendo estos, los únicos habilitados para generar la información catastral con fines fiscales que requería el estado para fijar las tarifas del impuesto predial.
- ✓ Se formaliza un monopolio estatal en el IGAC al concentrar las labores catastrales del 88% del territorio nacional como marco institucional de acción.
- ✓ No se presentaron nuevos mecanismos o incentivos para avanzar de manera decidida en la formación y actualización de la información catastral del país.

La dinámica estatal hasta 1983 con la expedición de la Ley 14 e incluso hasta la constitución de 1991 puede entenderse como lo establece (D. North, 1993) como la de un estado depredador, tomando como elemento de análisis la dinámica del juego catastral y las rentas derivadas del impuesto predial.

Figura 5 Ingresos Tributarios Totales (participación por niveles de gobierno 1930-1979)



Fuente: Elaboración propia, datos tomados por (Agón, 1983) del Compendio estadístico del Informe Bird-Wietner

Tabla 1 Ingresos Tributarios Totales y por niveles de gobierno (participación en %)

Nivel	1930	1970	1979
Municipio	24,8	9,2	5
Departamento	36,7	14,2	12
Nación	38,5	76,6	83
Total	100	100	100

Fuente: Tomado de (Agón, 1983)

Dadas las dinámicas institucionales y las prerrogativas de los agentes involucrados en este equilibrio estatal, se puede entender que el estado especifica un conjunto de derechos de propiedad que maximizan los rendimientos del agente principal (el estado central), sin considerar, al menos no de una manera efectiva, el impacto y los costos de transacción de la sociedad en su totalidad.

Entendiendo los postulados de North, el estado depredador, en este caso el Colombiano, surge como resultado de la no existencia de rivales para el gobernante, sean estos

competidores externos o internos; por lo cual es preciso recordar que no fue sino hasta 1986 que se habilitó la elección popular de alcaldes y gobernadores; en este sentido, entre mayor es el grado de concentración monopólica del poder estatal, existirá una tendencia hacia una conducta depredadora del estado.(Lopez, 2019)

En este orden de ideas, este periodo de consolidación se puede explicar desde los postulados de (David, 1985) y (Arthur, 2016), en donde, la dependencia de la trayectoria (costumbres o rutinas) puede explicar porque un equilibrio que no ha alcanzado un óptimo de Pareto, es decir un arreglo institucional ineficiente; perdura en el tiempo; incluso si los agentes involucrados son conscientes de esa ineficiencia.

4.3. Análisis institucional, Periodo comprendido 1983 y 2020

Denominado por (Ramos Rodríguez, 2003) como el periodo del dinamismo, inicia con la aprobación de la Ley 14 de 1983 y termina con el último decreto aprobado previo a la presentación de este análisis, decreto 148 de 2020 (Presidencia de la República de Colombia, 2020). El periodo inicia con un contexto que presenta la Misión de Finanzas Intergubernamentales (Informe Wiesner-Bird) que precisa entre muchas otras cosas (Agón, 1983):

- ✓ Un fuerte déficit en las finanzas locales debido a que los ingresos tributarios crecen a un ritmo menor que el PIB y a su vez los gastos crecen a tasas superiores.
- ✓ El problema crítico relacionado con el impuesto predial radica en la desactualización de los avalúos catastrales en todas las regiones del país.

En la siguiente tabla se resumen el compendio de normas analizadas para este último periodo, entre las que se destacan en su mayoría leyes y documentos CONPES; que permiten ordenar 4 subperiodos dados los hitos más importantes del arreglo institucional.

- ✓ El primero con la Ley 14 del 1983 que define el arreglo estratégico institucional y establece los mecanismos e incentivos, hasta la Ley 75 de 1986 que establecía un incentivo a manera de participación sobre el impuesto a las ventas para financiar las labores Catastrales del IGAC.
- ✓ El segundo periodo va hasta la Constitución de 1991 y sus disposiciones generales, que aunque no modifica de manera importante el juego catastral si pondera el rol de los municipios al declarar la descentralización territorial uno de los pilares del estado colombiano.
- ✓ El tercer periodo finaliza con la expedición del decreto 1174 de 1999 (Presidencia de la República de Colombia, 1999) mediante el cual se cambia la configuración del sector de estadísticas al incorporar al IGAC, lo cual a juicio de este estudio es una de las configuraciones más importantes del arreglo estratégico.
- ✓ El cuarto periodo finaliza con el reconocimiento del valor estratégico de la información catastral como insumo de planeación más allá de su ya tradicional valor fiscal; con lo cual se incorpora la denominación de catastro multipropósito con la Ley 1753 de 2015 (Congreso de la República de Colombia, 2015).
- ✓ El quinto y último periodo identificado para estos 40 años de análisis legislativo en la “época del dinamismo” culmina con el decreto reglamentario 148 de 2020 mediante el cual se da alcance a las directrices de las leyes y documentos CONPES emitidos en este último lustro y declara el catastro como un servicio público, lo cual reajusta la configuración del arreglo estratégico.

El análisis de la evolución de estas relaciones políticas tiene como supuesto principal su condición de transacciones (de contratos) y resalta la relevancia de las interacciones de las instituciones en un mercado político imperfecto, caracterizado por derechos políticos incompletos (con especial atención los derechos de las entidades territoriales), información

imperfecta, costos altos de transacción, un imperfecto cumplimiento de los acuerdos, y modelos subjetivos de decisión de los agentes (con especial atención al agente principal). En este orden de ideas, el análisis del periodo comprendido entre 1983 y 2020 se realizará identificando:

- i) las estructuras de ejercicio de autoridad (relaciones causales de instituciones y resultados),
- ii) las interacciones de los agentes desde una visión transaccional, y
- iii) los arreglos desde el óptimo social o eficiencia paretiana.

En la tabla 2, se resume toda la normatividad estudiada para este periodo procurando su organización en función del alcance y origen de las normas citadas. Desde 1983 se mencionan las leyes, decretos, resoluciones y los documentos CONPES como únicos documentos existentes que ofrecen información diagnóstica y consolidada del sector de estadísticas, al cual pertenece el IGAC como entidad rectora nacional de los temas catastrales.

Así mismo, podrá consultar el Anexo No. 2 en el cual se citan los artículos, párrafos o textos más relevantes de todo el arreglo institucional estudiado. En la Tabla 2 y el Anexo 1 no se detallan los periodos previos debido a que sus directrices ya no están vigentes o fueron remplazadas por las normas citadas en la tabla en mención.

Tabla 2 Resumen Normativo 1983-2020

	Año	Constitución Política	Leyes	CONPES	Decretos	Resoluciones
I	1983		<u>14</u>		<u>3496</u>	
	1984					
	1985			<u>2225</u>		
	1986		<u>75, 133</u>			
II	1987			<u>2340</u>		
	1988					<u>2555</u>
	1989					
	1990		<u>44</u>			
III	1991	<u>Cont. 1991</u>				
	1992		<u>2113</u>			
	1993		<u>99, 1421</u>			
	1994		<u>136</u>	<u>2736</u>	<u>1339</u>	
	1995		<u>188, 223, 242</u>		<u>755</u>	
	1996					
	1997			<u>2979</u>		
	1998		<u>388</u>			
	1999		<u>508</u>		<u>1174</u>	
	2000		<u>617</u>			
IV	2001			<u>2879</u>	<u>1983</u>	
	2002					
	2003		<u>812</u>	<u>3258</u>		
	2004			<u>3325</u>		
	2005			<u>3405</u>		
	2006			<u>3454</u>		
	2007		<u>1151</u>	<u>3505</u>		
	2008			<u>3557</u>		
	2009			<u>3585, 3630</u>		
	2010			<u>3641, 3691</u>		
	2011		<u>450</u>	<u>3717</u>	<u>141</u>	<u>70</u>
	2012			<u>3738</u>		
	2013			<u>3792</u>		
	2014			<u>3824</u>		
	2015		<u>1753</u>	<u>3852</u>		
V	2016			<u>3859, 3881</u>		
	2017			<u>3913</u>		
	2018			<u>3951, 3954</u>		
	2019		<u>1955</u>	<u>3958, 3890</u>	<u>1983</u>	
	2020				<u>148</u>	

Fuente: Elaboración Propia

4.3.1. Estructuras de ejercicio de autoridad (relación causal instituciones y resultados)

La interacción política en nuestro sistema democrático lo determina en gran medida la Constitución Política de 1991, en ella se define un modelo de Estado Unitario con autonomía de sus entidades territoriales.

Este análisis es pertinente para entender las dinámicas que condicionan la Política nacional Catastral, atendiendo los postulados de (Arias & Caballero, 2003) si las instituciones políticas están mal diseñadas, permitiendo mecanismos o incentivos para opciones oportunistas de alguno de los jugadores, el valor consecuente de los compromisos será bajo, las decisiones políticas serán pobres y estarán en su mayoría sesgadas hacia el corto plazo. Lo anterior, tendrá efectos económicos en el mercado político analizado, en este caso el relacionado con la política nacional catastral y condicionará las posibilidades del crecimiento de este mercado y de los pagos de los agentes relacionados, incluyendo al conjunto de la sociedad.

El gran arreglo institucional establecido en la constitución da lugar a una relación entre las organizaciones del orden nacional y territorial en un modelo de agente principal¹⁹. En esta relación estratégica, las entidades territoriales actúan como rentistas procurando obtener una mayor proporción de los ingresos corrientes de la nación. Dada esta condición, se analiza la relación de los agentes presentes en el juego catastral identificando su mecanismos, opciones y pagos, con lo cual se dará una aproximación a la explicación causal de los resultados de la política nacional catastral.

¹⁹ En cualquier interacción económica se pueden identificar dos partes: el agente y el principal. El agente realiza ciertas acciones por cuenta del principal, el cual necesariamente le debe delegar la autoridad. Como los intereses de agente y principal divergen. (Gorbaneff, 2003)

✓ **El Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC y demás autoridades catastrales**

El arreglo institucional establecido desde antes de la expedición de la Ley 14 de 1983 pero confirmada por esta, hasta el Plan de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”²⁰ le confiere la competencia y responsabilidad de formar, actualizar y conservar la información catastral únicamente a las autoridades catastrales, que para este periodo solo eran el IGAC²¹, Bogotá, Medellín, Cali y el departamento de Antioquia; configurando lo que puede considerarse como un monopolio estatal para la creación y gestión de la información catastral del país.

Esta misma ley, confirmar las funciones de vigilancia y control al IGAC, dando lugar a un evidente conflicto de interés como lo establece el documento CONPES 3859. *En otras palabras, nadie vigila las actuaciones del IGAC para determinar su conformidad en términos de cobertura, oportunidad y confiabilidad.*

Unas de las decisiones más importantes para la configuración estratégica, fue la modificación establecida por el decreto 1174 de 1999 por medio del cual se suscribe el IGAC al sector de estadísticas. De acuerdo con el documento CONPES 3859 este sector no cuenta con responsabilidades directas en la formulación de las políticas públicas relacionadas con el catastro y dado lo anterior, no sorprende que no se haya producido en un documento de política amplio y sistémico que aborde sus problemáticas y potencialidades.

Este espacio, ha sido reclamado por otros actores que, ante la falta de un diagnóstico amplio proveniente de este sector han desarrollado sus propias investigaciones y aportes

²⁰ Ley 1753 DE 2015

²¹ Dada la configuración espacial de la competencia catastral, el IGAC tenía la obligación legal de formar, actualizar y gestionar el catastro del 88% del territorio nacional

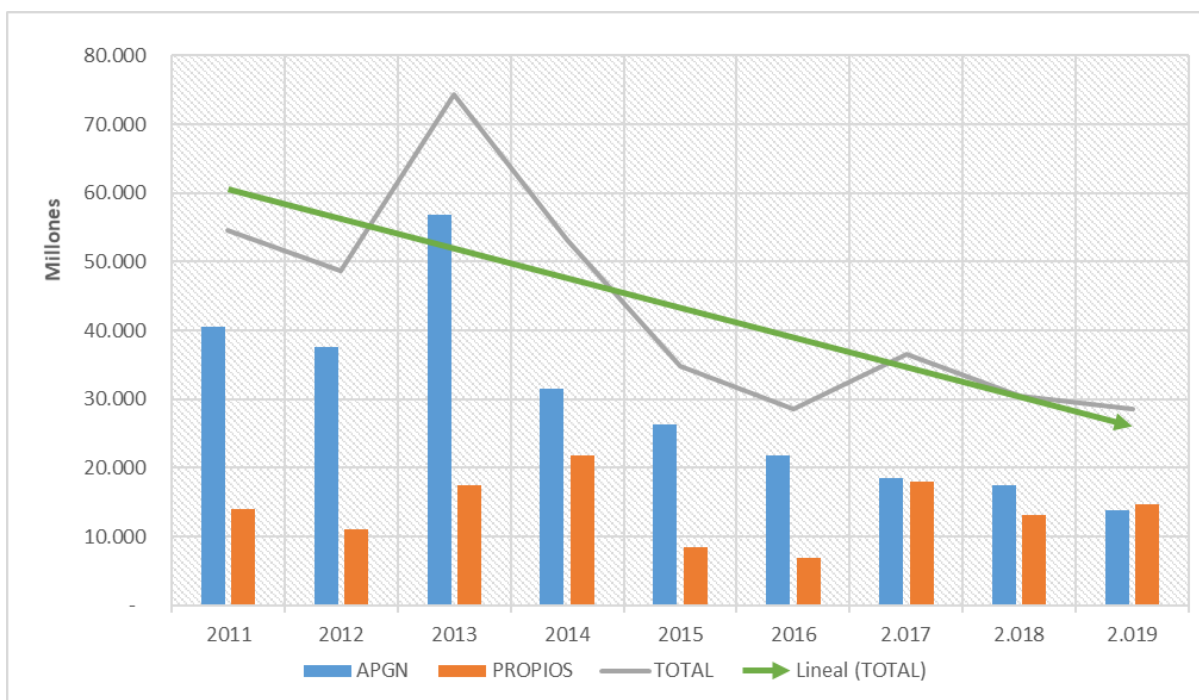
a las configuraciones del juego; por ejemplo, los documentos CONPES emitidos anualmente para el cálculo de los porcentajes de reajuste de los avalúos catastrales y sólo por mencionar algunos, los informes de la Misión del Ingreso Público liderados por (Fedesarrollo, 2002).

Las causas para esta configuración pueden explicarse por la poca importancia estratégica que le confiere la institucionalidad a la información catastral; pues su valor esta suscrito a la relevancia que tiene para las rentas municipales por lo que se reconoce como un insumo para la tributación local.

Lo anterior se refleja en las asignaciones presupuestales a este sector, durante la última década; el IGAC aun siendo el monopolio estatal ha registrado una disminución tendencial de sus recursos de funcionamiento e inversión, no obstante los mecanismos aprobados para darle respaldo presupuestal, como por ejemplo la Ley 75 de 1986²² que establece una participación del impuesto a las ventas para el financiamiento de gastos suplementarios.

²² Probablemente motivada por el reconocimiento que hace la Misión de Finanzas Municipales a la desactualización catastral como el problema más crítico para el recaudo del impuesto predial en todas las regiones del país. El 0.1% con destino al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, para atender, exclusivamente, a los gastos suplementarios que demande la actualización de los avalúos catastrales en los municipios con población inferior a 100.000 habitantes, que será girado también bimestralmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Figura 6 Presupuesto de funcionamiento e inversión Subdirección de Catastro IGAC 2012 - 2019



Fuente: Elaboración propia, datos IGAC 2020

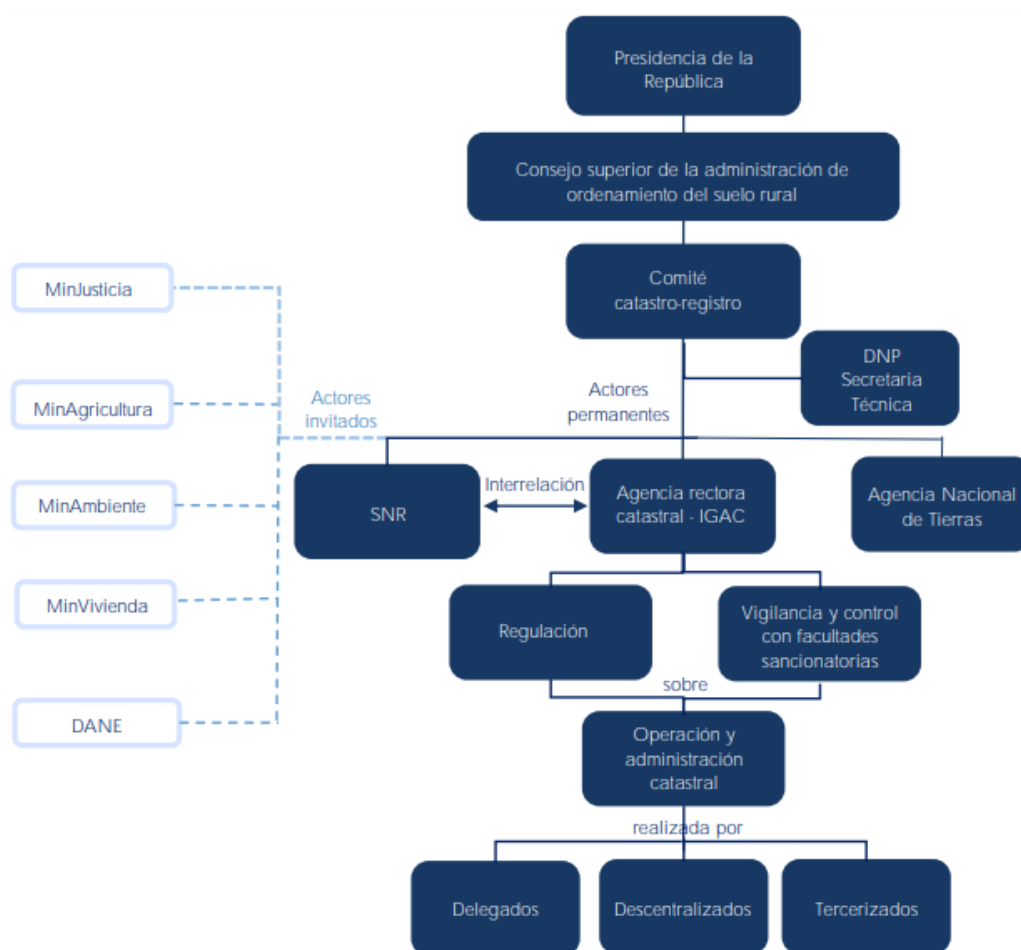
Por otra parte, mediante la Ley 44 de 1990, se unifican varios tributos locales en el denominado Impuesto Predial Unificado, y se eliminó esta renta de destinación específica para la financiación de las actividades de formación, actualización y conservación del catastro²³; con lo cual se debilita la capacidad del IGAC para cumplir su mandato misional.

Finalmente, durante el último lustro, se presentaron importantes modificaciones de la configuración estratégica al permitir la participación de terceros privados como operadores catastrales y la delegación de competencias a entidades públicas con el interés de habilitarse como Gestor Catastral.

²³ Cobrada sobre el avalúo catastral del IGAC o el auto avalúo de cada propietario o poseedor de inmuebles

Estas modificaciones se presentaron desde la expedición de la ley 1753 por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo país”, sus decretos reglamentarios, el CONPES 3859, la Ley 1955 de 2019 por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, pacto por la Equidad”, sus decretos reglamentarios y el CONPES 3958.

Figura 7 Arreglo institucional propuesto por el CONPES 3859



Fuente: Tomado del CONPES 3859

El arreglo estratégico, termina formalmente con el monopolio estatal conferido al IGAC para la formación, actualización y conservación del catastro en el país y fortalece sus funciones de vigilancia y control.

EL IGAC, en su doble función de ejecutor final de todo contrato catastral (a excepción de los suscritos por los catastros descentralizados hasta 2016) y depositario último de la coerción por sus funciones de vigilancia y control, materializa las fallas del mercado político; este posiblemente es uno de los factores que permite entender por qué, en la dinámica del arreglo institucional, este marco normativo y las organizaciones formales e informales están sometidas a conflictos y cambios continuos en procura de arreglos institucionales eficientes.

✓ **Gobiernos locales (municipios)**

Para analizar el rol de los municipios en esta configuración estratégica es pertinente recordar la relación entre las organizaciones del orden nacional y territorial ocurre en un modelo de agente principal.

También es preciso entender a los municipios / gobiernos locales como agentes con motivaciones distintas dadas las diferencias reconocibles en tamaño, población, infraestructura, desarrollo industrial, condiciones geográficas, etc. El documento CONPES 3958 propone una clasificación atendiendo estas disparidades:

- ✓ Municipios con capacidades institucionales y financieras que pueden asumir la gestión catastral directamente.
- ✓ Municipios con capacidades intermedias que requieren apoyo de la nación.
- ✓ Municipios donde el costo o los requisitos técnicos, financieros o institucionales exceden las capacidades territoriales.

Teniendo en cuenta lo anterior, los mecanismos e incentivos que se identifican en la política nacional catastral pueden tener mayor éxito en unos municipios que otros.

En la configuración inicial del periodo de análisis, uno de los mecanismos que se reconoce y reglamenta mediante la Ley 14 de 1983 es el impuesto predial como una renta local; lo cual configura un importante mecanismo para incentivar la actualización catastral por parte de los gobiernos locales, pues es acertado suponer que a mayor calidad y oportunidad de la información mayor será la tributación.

Por otra parte, varias leyes y decretos en un ejercicio práctico de descentralización establecieron mecanismos que permitían la delegación o asignación de competencias a las autoridades locales; es decir, los municipios podrían ser delegatarios de la Nación, de los Departamentos y de sus entidades descentralizadas para la atención de funciones administrativas y la prestación de servicios, entre ellas las funciones catastrales.

Se mencionan en este sentido a La ley 14 de 1983, la Ley 133 de 1986 y en el último lustro la ley 1753 de 2015 mediante el “Programa nacional de Delegación de Competencias” y la ley 1955 de 2019 mediante la declaración de la gestión catastral como servicio público, habilitando a los municipios y otros agentes que voluntariamente deseen habilitarse como gestores catastrales. Más adelante en el documento, se analizará de desde el punto de vista de la visión transaccional la viabilidad de estas acciones dados los pagos y costos de transacción para acogerse o no a esta posibilidad establecida en la ley.

Por otra parte, los cambios en la configuración institucional modificaron impedimentos normativos para la financiación de las actividades catastrales por parte de las autoridades locales. De acuerdo al estatuto presupuestal decreto 111 de 1996, los gastos de inversión se entienden como aquellos que generar réditos, generalmente en la forma de bienes durables, en oposición a los gastos de funcionamiento entendidos como los necesarios para dar cumplimiento a las funciones públicas (Consejo Nacional de Política

Económica y Social, 2016) . En este orden de ideas, las autoridades de control y en consecuencia los municipios tienden a considerar los gastos asociados a la gestión catastral como de funcionamiento, limitando la posibilidad de destinar recursos para este fin por parte de las autoridades locales.

Lo anterior obedece a los parámetros establecidos en Ley 617 del 2000 (Congreso de la República de Colombia, 2000) que definió límites a los gastos de funcionamiento, limitando el rango de posibilidades de las entidades territoriales para financiar estas actividades e incluso imposibilitando el apalancamiento mediante créditos²⁴ con la banca de primer y segundo piso.

Con los cambios incorporados a la configuración, se habilitaron mecanismos para facilitar la financiación de las actividades catastrales, dado su reconocimiento como gasto de inversión y la declaración como “servicio público”; desde el CONPES 3958 y las leyes siguientes 1955 de 2019 y sus decretos reglamentarios se estableció: *Los gastos asociados a la gestión catastral constituyen gastos de inversión, sin perjuicio de los gastos de funcionamiento que requieran los gestores catastrales para desarrollar sus funciones.*

Dado lo anterior, los recursos del sistema General de Regalías (SGR), las operaciones de crédito con la banca nacional e internacional, así como los recursos del sistema General de Participaciones (SGP) pueden orientarse a cubrir las actividades catastrales relacionadas con la formación, actualización y conservación.

✓ **Esquemas asociativos territoriales**

En una configuración de juego similar al ya mencionado con los gobiernos locales, la relación de los esquemas asociativos llámense estos: áreas metropolitanas,

²⁴ La Ley 617 de 2000 prohíbe el financiamiento de los gastos de funcionamiento mediante operaciones de crédito

asociaciones de municipios, Provincias Administrativas de Planificación– PAP o Regiones de Planeación y Gestión – RPG, con los gobiernos locales y el gobierno nacional obedece a un modelo de relación de agentes en donde el principal es el gobierno central.

Este mecanismo de relación no es nuevo, pues existe desde la Ley 14 de 1983²⁵, la Ley 33 de 1986²⁶, en este caso, los esquemas asociativos se comportan como dependientes del delegatario de las funciones que en primer caso es el gobierno central a través de los ajustes normativos mencionados o los gobiernos locales al suscribir contratos con los esquemas asociativos como nuevos jugadores catastrales.

Dada la naturaleza de los esquemas asociativos y con especial atención las asociaciones de municipios, las cuales están reguladas principalmente por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT 1454 de 2011 y la Ley 136 de 1994, en donde se limitan sus fuentes de financiamiento a:

- ✓ Los aportes de quienes la integran. Como aportes de capital.
- ✓ Los ingresos generados por las tarifas de los servicios que prestan

A partir de la declaración de la gestión catastral como servicio mediante la ley 1955 de 2019, se habilita la posibilidad de transferir la competencia o parte de ella a los esquemas asociativos territoriales, pues como lo establece la ley, uno de sus fines es

²⁵ Artículo 31. Confiere al Presidente la facultad de crear oficinas encargadas de las labores catastrales en ciudades, municipios o asociaciones de municipios que superen los 150 mil habitantes.

ARTÍCULO 30.- Facúltase a las Asambleas Departamentales para que, a iniciativa del respectivo Gobernador, ordenen la asociación de municipios con el fin de recaudar y administrar conjuntamente el impuesto predial. Para todos los efectos, estas asociaciones se organizarán y regirán según lo dispuesto en la Ley 1 de 1975 y sus disposiciones reglamentarias.

²⁶ Artículo 325º. Dos o más Municipios, aunque pertenezcan a distintas entidades territoriales, pueden asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, procurando el desarrollo integral de la región comprendida en sus términos territoriales.

generar economías de escala y lograr la eficiencia en el ejercicio de la función pública (planeación, administración y prestación de servicios).

Y, siendo un agente activo en esta nueva configuración catastral existen los mecanismos e incentivos para que decidan participar de la nueva configuración institucional previo análisis racional de sus pagos y costos de transacción.

✓ **Gestores catastrales**

El artículo 80 de la ley 1955 de 2019 establece que los Gestores Catastrales son: *las entidades públicas del orden nacional o territorial, así como los esquemas asociativos de entidades territoriales, que hayan sido habilitadas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) según la reglamentación dispuesta para tal efecto, así como el IGAC por excepción. De igual manera, se consideran gestores catastrales, los catastros descentralizados y delegados titulares de la gestión catastral. Así mismo, es gestor catastral la Agencia Nacional de Tierras.*

Dada la nueva configuración institucional definida desde la ley 1753 de 2015 y desarrollada por los documentos CONPES 3859, 3958 y la ley 1955 de 2019; se abre el juego a la aparición de un nuevo agente; - entidades públicas del orden nacional o territorial que reciban la gestión catastral como un servicio público, con las prerrogativas que esto supone -.

Aunque este arreglo institucional permite que todas las entidades a las que se refiere puedan habilitarse como gestores catastrales, no cualquiera puede hacerlo; en principio por los requisitos establecidos en el decreto 148 de 2020 y por el análisis de los costos de transacción y pagos que presenta el juego.

En suma, las entidades territoriales considerarán sus opciones para habilitarse como gestor catastral en principio por el cumplimiento de los requisitos y por el análisis de los pagos y costos de transacción.

En este sentido, es posible afirmar que las entidades territoriales interesadas en recibir la competencia catastral serán aquellas para las cuales los costos no sean superiores a los pagos; por lo cual, es posible afirmar que aumentar el recaudo predial por la mejora en la calidad y oportunidad de la información catastral es una opción deseable para los agentes cuya primera fuente de financiamiento sea el impuesto predial.

En entonces previsible que las zonas del país en donde se habilitarán más gestores catastrales serán aquellas en donde la dinámica de la tributación predial en proporción con el total de los gastos de inversión y funcionamiento de las entidades territoriales sea la más alta.

Por otra parte, analizando las opciones y prerrogativas de los departamentos y sus funciones de coordinación, complementariedad, subsidiariedad y concurrencia de la acción municipal, e intermediación entre la Nación y los Municipios (Maldonado & Vargas Forero, n.d.), es igualmente previsible que algunos de estos decidan habilitarse como gestores catastrales dados los pagos que se verán al recibir esta competencia en las zonas del país en donde el impuesto predial se constituya como principal ingreso municipal.

✓ **Operadores catastrales**

Las modificaciones de la configuración institucional también abrieron el juego a la participación de terceros privados. En este nuevo contexto se pueden reconocer los contratos entre agentes se establece de nuevo un modelo, en donde el principal agente son

los gestores catastrales habilitados que establecen una relación con los agentes privados para la prestación del servicio.

Uno de los factores condicionantes para esta configuración es la evidente asimetría de información. La configuración institucional del juego catastral, incluso antes de la aprobación de la ley 14 de 1984 y a pesar de las últimas reformas incorporadas en este último lustro, mantienen un monopolio estatal para la formación, actualización y conservación catastral.

Lo que caracteriza a este tipo de monopolios es la falta de incentivos para la incorporación de eficiencias, pues su posición dominante garantiza la maximización de sus rentas sin incorporar cambios en los costos de transacción y pagos, y explotar estas condiciones dadas las imperfecciones del arreglo institucional. Esto supone un sesgo y carencia de información relacionada con las acciones desarrolladas por este actor dominante para ejecutar procesos que ahora son de interés general.

Los costos, métodos, riesgos, tecnologías y por supuesto los pagos se configuran como elementos esenciales para que el tercero privado decida o no participar en el juego catastral como operador²⁷. Las asimetrías de información condicionarán la participación de los terceros dada su capacidad de minimizar la incertidumbre y aclarar los beneficios y costos del juego.

Por supuesto, los primeros operadores catastrales serán aquellos que ya conocen la dinámica asociada a la prestación del servicio y cuentan con la información suficiente para establecer los contratos en un modelo de agente principal.²⁸

²⁷ Son personas jurídicas, de derecho público o privado que, mediante contrato con uno o varios gestores catastrales, desarrollan las labores operativas que sirvan de insumo para adelantar los procesos de formación, actualización y conservación catastral, Ley 1955 de 2019.

²⁸ Ver Castro Bogotá como aoperador de varios gestores catastrales, entre ellos Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO).

✓ Comentarios

Como conclusión de este apartado que analiza el ejercicio de autoridad y presenta una relación causal entre instituciones y resultados, es acertado afirmar que en un ejercicio de estructuración del arreglo institucional planteado desde 2016, identifica los incentivos de los diversos jugadores y crea los mecanismos para lograr una configuración que permita el logro de los ambiciosos objetivos planteados para 2022 y 2025. Este conjunto de pautas reduce el oportunismo en los intercambios, alentados por la posición dominante IGAC como uno de los jugadores principales, consolida la confianza entre los agentes estableciendo condiciones y pautas claras. Con ello confiere al arreglo una viabilidad a largo plazo de la ejecución de los contratos políticos, minimizando los costos de transacción, lo que en retrospectiva puede calificarse como una estructura institucional eficiente.

Por otra parte y gracias a los ajustes generales sufridos en todo el mercado político a casusa por la Constitución Política de 1991, es posible afirmar que existió un cambio de un estado depredador a un estado contractual, según lo afirman (North, D. C. y Weingast, 1989), el cambio de la visión depredadora al del gobierno representativo reduce la dimensión expropiadora del sistema fiscal a favor del soberano y su capacidad para alterar unilateralmente los impuestos, limita el poder legislativo y judicial y establece un sistema de equilibrios, con lo cual, se reduce la incertidumbre en las en las configuraciones institucionales.

Como externalidad positiva, la Constitución del 1991 vuelve predecible las decisiones de gobierno y fortalece la confianza en el compromiso de asegurar los derechos de los actores en el juego, para este caso el catastral. En resumen, los ajustes realizados durante el último periodo y en especial durante el último lustro pueden entenderse como

un esfuerzo para lograr la eficiencia en el mercado político que enmarca el sistema nacional catastral.

4.3.2. Interacción institucional desde la visión transaccional

El análisis transaccional del mercado político es uno de los componentes principales y más amplios en este documento, de acuerdo con (Furubotn & Richter, 2005) en los mercados políticos las transacciones pueden ser mutuamente beneficiosas, de la misma manera que las económicas lo son en los mercados económicos. Sin embargo, es evidente para este contraste que la competencia económica y la política no son similares. En la primera, la disputa es por las ventajas económicas a través de transacciones / intercambios económicos, que se dan sobre los derechos de propiedad. En la segunda la disputa es por la autoridad, que otorga facultades para limitar o cambiar derechos.

La aplicación de esta visión transaccional en este contexto político permite considerar la interacción de los agentes como un conjunto de relaciones contractuales. En este orden de ideas el análisis de estas interacciones incorporará nociones costos de transacción, incentivos y mecanismos como elemento principal.

De acuerdo con (Medema, 1993) los costos de transacción se consideran como aquellos relacionados con el costo de realizar los intercambios, es decir, el costo de negociar contratos, supervisar el desempeño y descubrir socios; en este mismo sentido (Erba & Piumetto, 2013) los definen como los costos de negociación, de decisión, de cumplimiento, y de búsqueda de información.

Los agentes que participan en esta configuración institucional reconocen sus costos de transacción según las reglas de juego que rigen su comportamiento y proporcionan estructura a los incentivos.

La principal relación que se configura este juego es la de las autoridades catastrales y los gobiernos locales. En esta relación, el gobierno nacional, departamental y municipal comprometen los recursos necesarios para avanzar en la actualización catastral de tal manera que se cumplen las directrices establecidas y se brinda información oportuna para la tributación local.

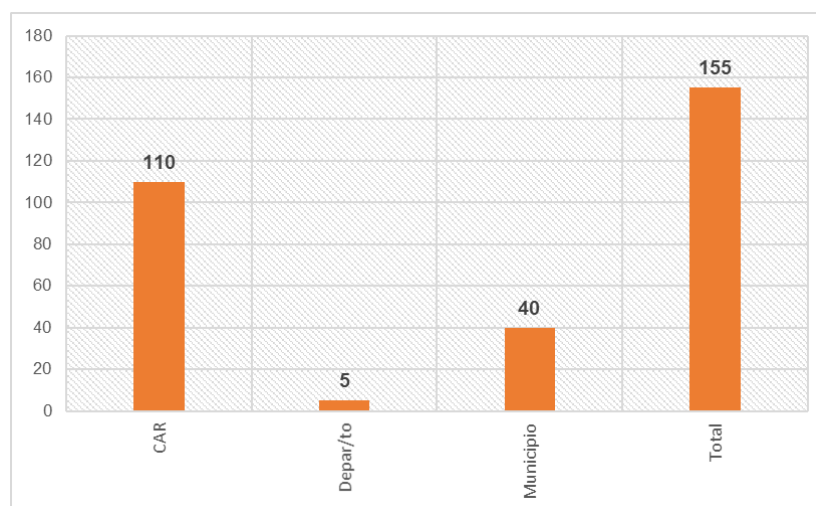
Uno de los principales costos de transacción que se reconoce para el sistema nacional catastral está relacionado con la financiación de las labores catastrales. No es claro en este arreglo institucional el momento en el que la financiación del catastro pasó de ser una responsabilidad del gobierno central a un esfuerzo presupuestal de los gobiernos locales y sus cooperantes. Durante los periodos de creación (1826 a 1925) y consolidación (1926-1981) las labores fueron cien por ciento estatales y de responsabilidad del gobierno central, pocas excepciones rompieron esta regla y dieron lugar a la aparición de los “catastros descentralizados”²⁹

La primera mención a la financiación de las actividades catastrales que puede identificarse en la legislación se observa en la resolución 2555 de 1988, allí se establece que la financiación de las labores de formación, actualización y conservación catastral son un esfuerzo concurrente entre el gobierno central, departamental y local.

²⁹ Bogotá, Medellín, Departamento de Antioquia, Cali

A partir de la constitución de 1991 y la expedición de la ley 99 de 1993 la configuración institucional cambia y formaliza los incentivos³⁰ para la aparición de las Corporaciones Autónomas Regionales como un nuevo jugador.

Figura 8 Actualización catastral por fuente de financiación (2004)



Fuente: CONPES 3859. Política para la adopción e implementación de un catastro Multipropósito rural-urbano

Tabla 3 Actualización catastral 2004 (por fuentes de financiación)

Agentes	No. Municipios	%	No. Predios	Costo Actualización
CAR's	9	6%	84.712	\$ 578.920.493
CAR - Areas Metropolitanas	1	1%	174.210	\$ 484.900.000
CAR - Departamento	29	19%	155862	\$ 2.561.664.800
CAR - Municipio	44	28%	530313	\$ 4.952.391.317
CAR - Municipio - Departamento	27	17%	213813	\$ 1.863.975.400
Departamento - Municipio	5	3%	28167	\$ 266.621.600
Municipio	39	25%	412838	\$ 3.500.272.811
Municipio - Fonade	1	1%	5115	\$ 85.000.000
Total	155	100%	1.605.030	\$ 14.293.746.421

Fuente: Adaptado del CONPES 3325:2004 Reajuste de avalúos catastrales para la vigencia de 2005 (no incluye catastros descentralizados)³¹

³⁰ Ley 99 de 1993, Artículo 44°.- Porcentaje Ambiental de los Gravámenes a la Propiedad Inmueble. Establézcase, en desarrollo de lo dispuesto por el inciso 2o. del artículo 317 de la Constitución Nacional, y con destino a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, un porcentaje sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial, que no podrá ser inferior al 15% ni superior al 25.9%.

³¹ Se evidencia una disparidad de la información presentada por el CONPES 3325 y la información presentada por el IGAC en el informe al congreso del año 2005 con relación a la cantidad de municipios para la actualización catastral.

Formalizados los incentivos, es claro que los costos de transacciones relacionados con la financiación de las labores catastrales disminuyen para los entes territoriales al posibilitar la concurrencia de las Corporaciones Autónomas como terceros interesados en fortalecer la capacidad fiscal de los gobiernos locales.

Como resultado de estos incentivos se observa en la tabla No. 3 el interés de las Corporaciones Autónomas en financiar las actividades catastrales, para esta configuración sería acertado proponer el siguiente silogismo:

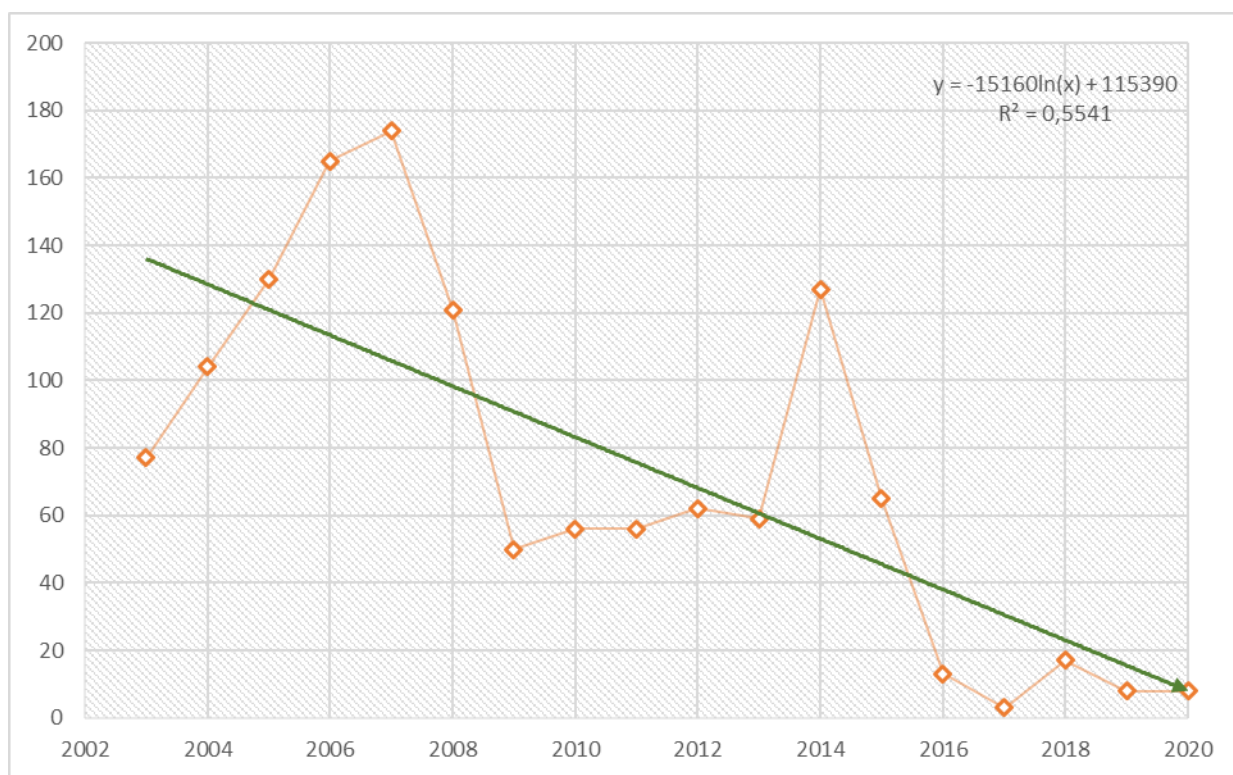
- SI, la información catastral actualizada y oportuna fortalece las capacidades fiscales de los municipios para sostener y aumentar sus ingresos tributarios relacionados con el impuesto predial
- Y, de acuerdo al artículo 44 de la Ley 99 del 93 un porcentaje del impuesto predial será destinado a las Corporaciones Autónomas Regionales.
- Entonces, apoyar los procesos de formación y actualización catastral por parte de las CAR's tendrá una clara incidencia en la capacidad de los gobiernos locales para recaudar el tributo y transferir en proporción el porcentaje que define la ley hacia las autoridades ambientales.

A pesar de lo anterior, los resultados del sistema nacional catastral durante los últimos 40 años no han sido satisfactorios, como se menciona en la introducción de este documento, sólo el 5% del territorio nacional cuenta con información actualizada, los cuales corresponden en gran proporción a las áreas de competencia de los catastros descentralizados.

En la tabla No. 10 se observa la tendencia histórica de los últimos años para la actualización catastral en las zonas del país donde el IGAC es autoridad catastral (88% del territorio Nacional). En los últimos 3 años desde 2017 hasta 2020 los resultados son

preocupantes, esto puede obedecer a que los años 2018 y 2019 son los últimos del periodo de gobierno local de 4 años y de acuerdo a las investigaciones realizadas por (J. Bonet-Morón et al., 2018) (Guerrero Díaz & Noriega Quintana, 2015) e (Iregui et al., 2004) las decisiones de gasto de los municipios obedecen a los ciclos políticos fiscales, cómo se explicará más adelante, en el último año de administración del alcalde el esfuerzo y las acciones para capturar rentas disminuyen; toda la atención está orientada a utilizar los recursos para capitalizar la acción política por medio de la entrega de obras o proyectos.

Figura 9 Actualización Catastral (Municipios por año)



Fuente: Elaboración propia, datos tomados CONPES serie 2002 – 2020 y datos IGAC³²

³² No se encontraron datos para 2010 y 2011, para no alterar la serie, se calculó el promedio de los años 2009 y 2012

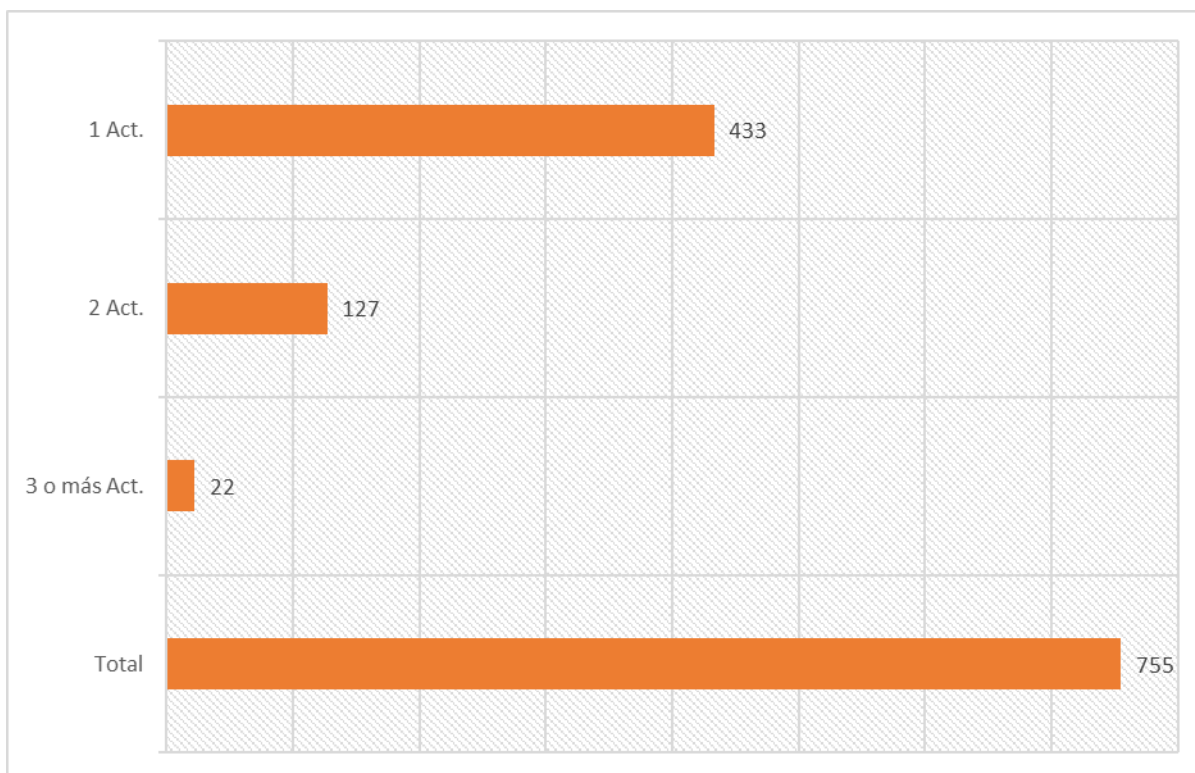
La falta de eficacia del arreglo institucional puede explicarse desde los postulados de (D. C. North & Weingast, 2000) según los cuales, la imposición de una serie de normas y prerrogativas a un contexto cuyas restricciones informales (en forma de altos costos de transacción) no son coherentes con el nuevo conjunto de normas que se formalizan es la receta para el fracaso político y económico.

Los costos de transacción en la configuración definida para el sistema nacional catastral son altos desde el punto de vista del agente (las entidades territoriales), incluso con las nuevas configuraciones definidas por ley 1955 de 2019 y los documentos CONPES 3859 y 3958.

Atendiendo a la clasificación presentada por el documento CONPES 3958 en la cual se propone diferenciar las opciones, costos de transacción y pagos de los municipios en función de su interés de recibir la competencia catastral y avanzar decididamente en las actividades de formación y actualización, se pueden entender las prerrogativas y anticipar las elecciones de los municipios.

- I. Municipios con capacidades e incentivos
- II. Municipio con capacidades e incentivos y requieren apoyo
- III. Municipios sin capacidades ni incentivos

Figura 10 Frecuencia de actualizaciones catastrales periodo 2003 - 2020



Fuente: Elaboración propia. Datos IGAC 2020. No incluye datos catastros descentralizados

En el periodo comprendido entre 2003 y 2020, se realizaron por parte del IGAC 755³³ procesos de actualización catastral en los municipios en donde tiene jurisdicción directa. La figura No. 10 puede entenderse como un indicador de la cantidad de transacciones que se realizaron entre el IGAC y los gobiernos locales para lograr información catastral actualizada.

De acuerdo con (North, D. C. y Weingast, 1989) y (Arias & Caballero, 2003) *las partes (los agentes en un arreglo institucional) estarán interesadas en efectuar una transacción sólo si los costos de transacción no superan los beneficios esperados (pagos)*. En este sentido y complementando la clasificación propuesta por el CONPES 3958 habrá municipios con un alto interés en recibir las competencias catastrales, otros en realizar con mayor frecuencia

³³ Datos obtenidos de los informes al congreso presentados por el IGAC entre 2003 y 2020 y contrastados con la información enviada por el Instituto para este estudio

las actividades de formación y actualización, y un último grupo para el cual no se reconocen incentivos suficientes que supongan un cambio en sus elecciones.

I. Municipios con capacidades e incentivos

En el gráfico No. 10 se observa que 22 municipios han realizado en un periodo de 18 años al menos 3 procesos de actualización catastral, entre ellos se encuentran Armenia, Ibagué, Cúcuta, Pasto, Santamarta, etc; (Ver Anexos) la mayoría capitales de departamento y municipios pertenecientes a la categoría³⁴ especial 1 y 2. con lo cual se evidencia el interés de estos gobiernos locales por mantener actualizada su base catastral.

Lo anterior se explica desde las investigaciones adelantadas por (Iregui et al., 2004) y (J. A. Bonet-Morón et al., 2018) según las cuales la importancia relativa del impuesto predial como fuente de recursos propios para el desarrollo de proyectos e inversiones municipales justifica las acciones de los gobiernos locales para buscar eficiencias en el cobro de este tributo.

Ceteris paribus las demás consideraciones geográficas, demográficas, y de capacidad endógena de estos municipios, es acertado afirmar que dados los beneficios que supone para estos municipios el impuesto predial como una de sus principales fuentes de financiación existen los incentivos suficientes para continuar con los procesos de actualización catastral con la frecuencia demostrada históricamente; y ante las opciones que trae la nueva configuración definida desde la ley 1753 de 2015 y los diversos CONPES citados, estos agentes reconocerán en la delegación de la competencia catastral un incentivo para disminuir los costos de transacción y aumentar sus beneficios.

³⁴ La ley 617 de 2000 clasifica a los municipios del país por diversas características, las más importantes población y recursos propios

Estos incentivos también motivan las acciones de los esquemas asociativos que se configuren como socios de la acción municipal para prestar los servicios catastrales como gestores, para el caso de este primer grupo, son las áreas metropolitanas las que además encuentran en el artículo 17 de la ley 14 de 1983³⁵ un mecanismo que incentiva aún más la acciones para lograr eficiencias en el recaudo del impuesto predial.

En la figura 11 se observan los 16 gestores³⁶ que se han habilitado para realizar las labores catastrales en el país, como se observa, estos agentes se presentan en las regiones del país en donde existe una alta dinámica predial³⁷ y en donde los incentivos para lograr eficiencias en el recaudo convierten en una opción deseable recibir estas competencias con los costos de transacción y beneficios (pagos) relacionados.

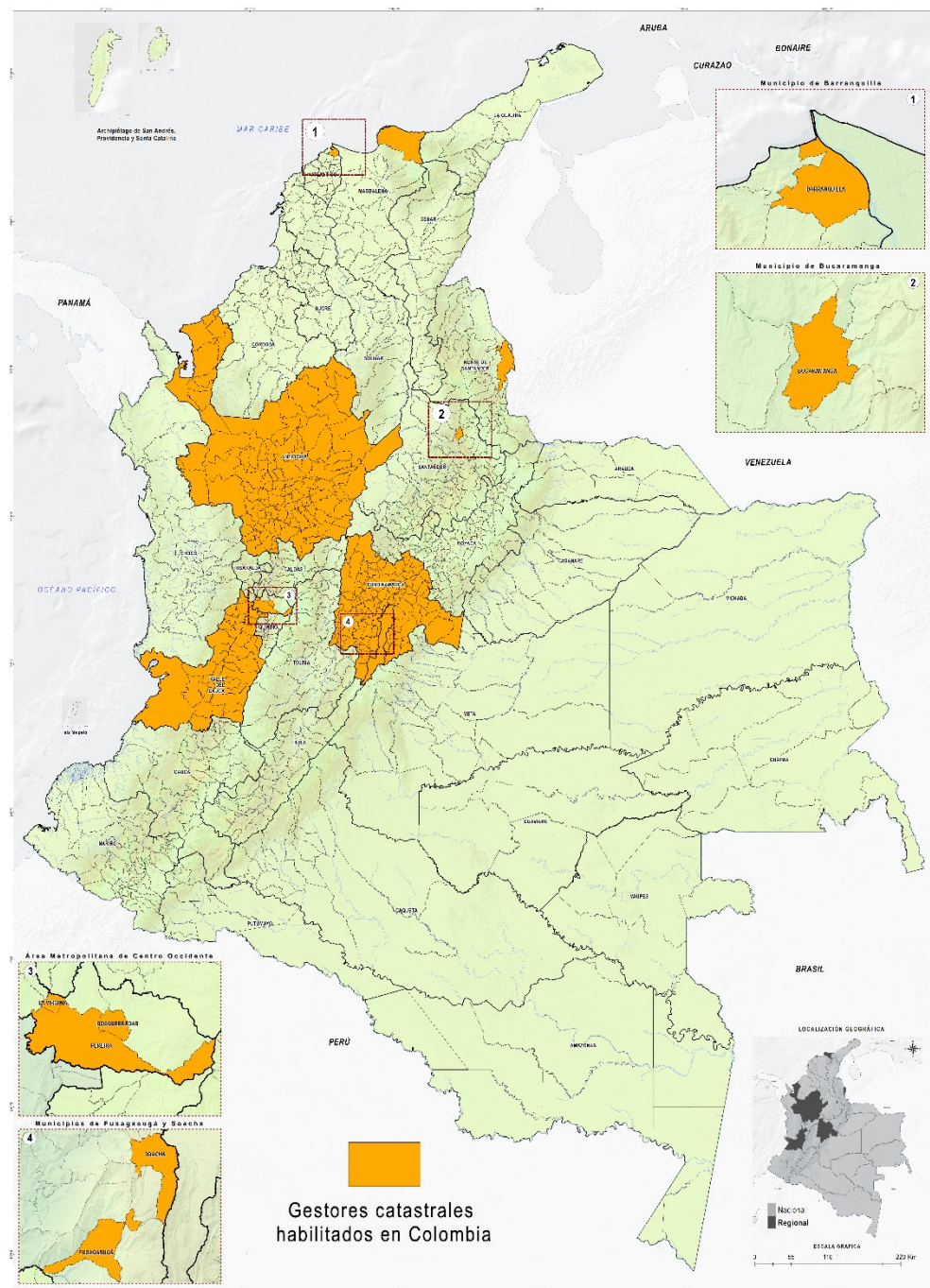
En la medida en que gran parte de la dinámica predial está concentrada en pocos territorios, la capacidad de generación de ingresos por esta vía es más fuerte en aquellos con mejor información catastral.

³⁵ Ley 14 de 1983 Art. 17 Con el fin de dotar a las áreas metropolitanas de los recursos permanentes que les permitan atender los diversos programas en favor de los municipios que las integran, créase una sobretasa del 1 x 1.000 sobre el avalúo catastral, para las propiedades situadas dentro de la jurisdicción de cada área metropolitana.

³⁶ Información actualizada al 27 de septiembre de 2020

³⁷ Puede suponerse que existe una relación causal entre una alta dinámica inmobiliaria y una gran dinámica de actualización predial como fuente de ingresos municipales

Figura 11 Mapa de Gestores Catastrales habilitados (Sept 2020)



Fuente: Elaboración propia, datos IGAC 2020

Tabla 4 Incentivos para el grupo No 1 de municipios

Incentivos para disminuir costos de transacción	Incentivos para aumentar los beneficios (pagos)
---	---

Incorpora nuevas tecnologías para disminuir costos directos de actualización	Captura las externalidades positivas de la información catastral para la planeación local
Pluralidad de oferentes que elimina las asimetrías de información para la contratación de tecnologías y servicios	Dada la disponibilidad de información oportuna y confiable posibilita la incorporación de nuevas fuentes de financiación para el desarrollo habilitadas (valorizaciones, plusvalías, planes parciales, parqueo en vía, etc.)
	Capturar de manera constante los cambios físicos y jurídicos para acercarse al recaudo potencial del impuesto predial en estos municipios.

Fuente: Elaboración propia

II. Municipio con capacidades e incentivos y requieren apoyo

Como otro grupo de municipios se pueden identificar aquellos que reconocen la importancia relativa de los recursos provenientes del impuesto predial dentro su estructura tributaria. Para este grupo de municipios mantener la información catastral actualizada supone unos costos de transacción altos a pesar de los claros beneficios fiscales de aumentar sus recursos propios por la tributación predial.

En el periodo comprendido entre 2003 y 2020, 127 municipios financiaron al menos 2 procesos para actualizar su información catastral, esto hace que el promedio de actualización sea de 9 años para la mayoría de estos territorios; entre estos municipios están Maicao, Carmen de Apicalá, La Plata, San Onofre, Puerto López, Flandes (Ver Anexos); entre otros; en su mayoría municipios de categorías 3 y 4.

Para este tipo de municipios, los incentivos deben estar relacionados con la disminución de los costos de transacción más que con la búsqueda de eficiencia para lograr el recaudo

predial optimo³⁸ como se busca en el primer grupo. En este orden de ideas, permitir la financiación de las labores catastrales con cargo a créditos blandos desde las bancas de segundo piso (FINDETER, FINAGRO) o la presentación de proyectos a fondo perdido en el Sistema General de Regalías son mecanismos adecuados para motivar el avance de las actividades catastrales, pero no deben ser los únicos.

Probablemente, un mecanismo efectivo para incentivar a los gobiernos locales para avanzar en procesos de actualización catastral es develar la estructura de costos de estas actividades y transferir alguno de ellos a la autoridad competente más próxima o permitir la participación de terceros privados en su financiación.

De acuerdo con los resultados del proyecto piloto de catastro multipropósito realizado en 11 municipios³⁹ entre 2016 y 2018 y ordenado según las disposiciones del CONPES 3859; se estableció que una gran proporción de los costos relacionados con la formación y actualización catastral están relacionadas con la generación de cartografía básica.

Con forme a lo anterior, un mecanismo efectivo para disminuir los costos de transacción para motivar la actualización catastral en los municipios de este grupo consistiría en la transferencia de esos costos a otro agente de esta configuración institucional que tenga las competencias e incentivos para incorporarlos como parte de sus opciones.

Corporaciones Autónomas, Gobernaciones, Áreas Metropolitanas, Regiones de Planificación y Gestión, entidades descentralizadas como el IDEAM, IGAC o la ANT o autoridades sectoriales como ANH, ANM, etc; son algunos de los agentes que dadas sus competencias y prerrogativas podrían asumir la financiación de la producción de la

³⁸ Concepto presentado por (Iregui et al., 2004)

³⁹ Santa Marta, San Vicente del Caguán, Lebrija, San Carlos, Armenia, Puerto Gaitán, Topiapi, Dibulla, Puerto Leguizamo, Buenaventura y Barranquilla

información geográfica básica necesaria no sólo para las labores catastrales sino para toda la planeación territorial.

En este mismo sentido, mecanismos como Obras por Impuestos u Obra por Regalías podrían ampliar su alcance para financiar la cartografía básica⁴⁰ requerida para la planeación territorial y así disminuir los costos de transacción de los municipios.

Figura 12 Incentivos para el grupo No 2 de municipios

Incentivos para disminuir costos de transacción	Incentivos para aumentar los beneficios (pagos)
Créditos blandos con la Banca de Segundo Piso (FINAGRO, FINDETER)	Captura las externalidades positivas de la información catastral para la planeación local
Permitir la financiación a fondo perdido de las actividades catastrales, por ejemplo el Sistema General de Regalías.	Dada la disponibilidad de información oportuna y confiable posibilita la incorporación de nuevas fuentes de financiación para el desarrollo habilitadas (valorizaciones, plusvalías, planes parciales, parqueo en vía, etc.)
Transferir los costos relacionados con la generación de cartografía básica a entidades nacionales o regionales competentes	Capturar de manera constante los cambios físicos y jurídicos para acercarse al recaudo potencial del impuesto predial en estos municipios.
Ampliar los mecanismos de Obras por Impuestos u Obras por Regalías para la financiación de la información básica del territorio que abarate las labores catastrales	Aumentar los recursos locales disponibles para la financiación de proyectos de inversión por el aumento de la tributación

Fuente: Elaboración propia

III. Municipios sin capacidades ni incentivos

Como tercero y último grupo se tienen aquellos municipios cuyos costos de transacción superan los beneficios de realizar la actualización catastral; en este grupo podrían clasificarse los 433 municipios que en el periodo comprendido entre 2003 y 2020 sólo

⁴⁰ De acuerdo al IGAC 2015, el 59% del territorio nacional no cuenta con la cartografía en escala ni representación suficiente para el desarrollo de las actividades catastrales y en general para la planificación territorial.

realizaron un proceso catastral o ninguno; en su mayoría son municipios categoría 4 a 6 que se ubican en las regiones Pacífica, Caribe, Amazonia y Orinoquía.

El análisis de las opciones para estos municipios es complejo, factores como el orden público, la capacidad institucional (capacidades endógenas), el tamaño del gasto público local, entre otros; dificultan encontrar un factor o factores que logren explicar las elecciones de este gran grupo; que en proporción representa más de la mitad de los municipios sobre los cuales se tienen información desde 2003.

Algunos autores como (Iregui et al., 2004) concluyen que se podría esperar una relación negativa del recaudo local (entre otros por el impuesto predial), debido a que entre mayor sea el porcentaje del gasto público local financiado con recursos de otros niveles de gobierno, principalmente por el Sistema General de Participaciones las autoridades locales podrían tener un menor incentivo para aumentar la carga por impuestos, dando lugar al fenómeno denominado pereza fiscal⁴¹.

Al respecto, (Cadena, 2002) citada por (J. Bonet-Morón et al., 2018) no encuentra evidencia de pereza fiscal en los municipios debido a la mejora simultánea con el aumento de las transferencias. Incluso, sugiere que el esfuerzo fiscal es diferencial de acuerdo con las características demográficas y socioeconómicas de cada municipio. En este mismo sentido dos estudios liderados por Juan Gonzalo Zapata y auspiciados por Fedesarrollo (Zapata, 2010) y (Zapata, 2016) concluyen que existe una gran dinámica en los ingresos corrientes municipales, incluso superan al de las transferencias por SGP y SGR.

⁴¹ En términos generales se entiende como la ausencia de esfuerzos para incrementar el recaudo de tributos locales dada la dependencia a otras fuentes de financiación.

Aunque no se tenga en cuenta la pereza fiscal como un factor que explique los resultados en la poca actualización catastral en los municipios, esto no implica que los municipios estén logrando su recaudo predial potencial.

Los cambios en la configuración institucional presentada desde 2016 no incorpora mecanismos o incentivos que disminuyan los costos de transacción o aumenten los beneficios para los agentes territoriales de tal forma que sea atractivo elegir la opción de actualizar el catastro de manera recurrente. Como costos y beneficios para estos municipios se reconocen:

- ✓ Los costos relacionados con las actividades catastrales son altos, por unidad de área incluso pueden ser mayores debido a las dificultades de acceso o la ubicación geográfica.
- ✓ Los costos políticos son altos debido a los grandes incrementos en el impuesto predial que se presentarán por los largos periodos de desactualización de la información.
- ✓ De acuerdo con (Guerrero Díaz & Noriega Quintana, 2015) el déficit fiscal al que están sometidos los municipios por la baja tasa de recaudo en el pago del impuesto predial y la dependencia al Sistema General de Participaciones y de Regalías, no convierte la actualización catastral en una elección próxima y estratégica para el periodo de gobierno.
- ✓ La debilidad institucional relacionada con los pobres sistemas de cobro y la escasez de recurso humano que haga viable el desarrollo de los procesos de actualización.
- ✓ La presencia de actores al margen de la ley que impiden el normal desarrollo de las actividades municipales e incluso cooptan la capacidad de decisión de las autoridades locales para normalizar la tenencia de la tierra.

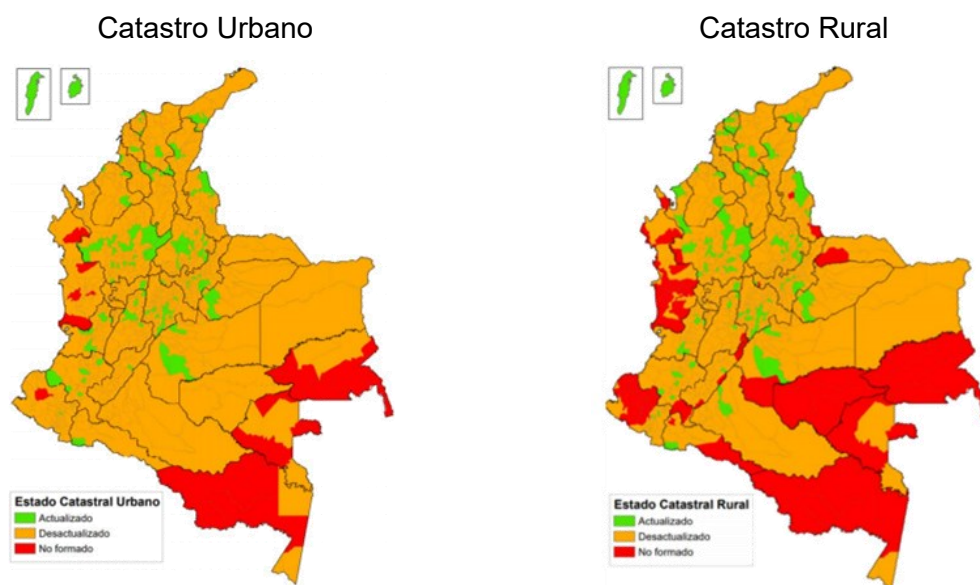
Los cambios anunciados en el sistema nacional catastral no ajustan ninguno de estos costos de transacción mencionados previamente; distinto a eliminar las asimetrías de información relacionadas con la acción monopólica del IGAC para las actividades catastrales, estos municipios no cuentan con nuevos mecanismos o incentivos que de manera efectiva motiven una nueva opción hacia la actualización catastral, lo que indicaría que el comportamiento relacionado con los procesos de actualización catastral responden a una combinación de múltiples condiciones (costos de transacción) que pueden ser controlados o no por las autoridades locales.

En este orden de ideas, los ajustes de la política nacional catastral no tendrá efectos de manera temprana en los municipios que comparten las características antes mencionadas; de acuerdo con las conclusiones de (Iregui et al., 2003) los municipios con una población mayor a 100 mil habitantes y los que se encuentran en la zona andina presentan una dinámica en el recaudo predial muy significativa y superior al del resto del país: con lo cual se espera que los municipios con poblaciones menores, debilidades institucionales, fiscales, de difícil acceso y con alteraciones del orden público no perciban cambios importantes en la gestión catastral.

Una manera de anticipar los resultados de la nueva configuración propuesta es observar los avances en el departamento de Antioquia. En este departamento es la Gobernación a través del Catastro Antioquia la que se encarga de las labores catastrales y no el IGAC, que sumados a las diversas fuentes de financiación existentes constituirían un arreglo institucional similar al planteado para la nación desde 2016.

Actualmente, en el departamento de Antioquia el 87% de los municipios no cuentan con un catastro actualizado lo cual permite concluir que los altos costos de transacción de los municipios persisten a pesar de los mecanismos incorporados.

Figura 13 Estado de actualización y formación catastral (2019)



Fuente: Adaptado de CONPES: Estrategia para la implementación de la Política Pública de Catastro Multipropósito

Lo anterior se puede verificar en las actuales dinámicas de actualización catastral, en la figura 14 se observa espacialmente las preferencias de los agentes de la configuración actual; la mayoría de los municipios que cuentan con información catastral actualizada se encuentran en la zona andina, con los cambios definidos a partir de 2016 es de esperarse que dados los mecanismos e incentivos analizados previamente, la mayoría de los municipios ubicados en esta región opten por realizar de manera más frecuente sus actualizaciones o incluso se habiliten como gestores catastrales.

En esta misma figura, se observan las demás regiones del país en donde los procesos de formación y actualización no han sido exitosos; por las razones analizadas previamente y es de esperarse que la nueva configuración no tenga un efecto significativo y perpetúe los

resultados obtenidos hasta ahora; propiciando también un efecto poco deseable y es el de ampliar las brechas del desarrollo entre las regiones del país.⁴²

Para estos municipios, los mecanismos e incentivos a implementarse para disminuir los costos de transacción deben estar relacionados con la modernización de los sistemas de cobro, el fortalecimiento del recurso humano y las capacidades de planeación para el desarrollo.

Sin estas condiciones, incluso si se subsidiara el 100% de la actividad catastral para este grupo de municipios, es posible afirmar que no habría un efecto significativo en la tributación asociada al impuesto predial, pues, como lo afirman (Guerrero Díaz & Noriega Quintana, 2015) existen múltiples factores asociados al recaudo del impuesto predial; la actualización de las bases de datos catastral es sólo uno de ellos y de acuerdo con los estudios del Banco El fortalecimiento municipal, de acuerdo con (J. Bonet-Morón et al., 2018) es una condición necesaria y previa a cualquier otra acción que pretenda aumentar el recaudo local, e incluso a causa de estas acciones se verán resultados positivos inmediatos en los ingresos propios de municipio. Adicionalmente propone como acción efectiva, la simplificación del marco legal, mediante la modernización de estatutos tributarios territoriales que faciliten la tributación a los usuarios y los gobiernos locales.

Esta conclusión también la comparten (Hernández & Barreto, 2018) al afirmar que el primer obstáculo a vencer es el institucional y para ello es requisito la creación de una mayor capacidad fiscal y administrativa en las entidades territoriales, en especial en donde predominan las condiciones de vida rural.

⁴² Se esperaría que a mayores actualizaciones de las bases de datos catastrales y aumentos de los avalúos, haya niveles de recaudo superiores con lo cual el suministro de bienes públicos locales permita más y mejores indicadores de desarrollo humano; pero sólo en las regiones donde tenga efecto la configuración actual; las demás, ante la escasez de recursos mantendrán sus dinámicas.

Finalmente, para este tercer grupo es evidente que prevalecen los altos costos de transacción a pesar de las nuevas configuraciones, a este análisis de transacciones es preciso incorporar un último elemento relacionado con la baja o nula potencia de los incentivos en la formación de los agentes que tienen la responsabilidad política, la autoridad, algunos autores lo vinculan con los ciclos políticos fiscales para explicar el interés de las autoridades locales para avanzar en procesos de actualización catastral en función del avance del periodo de gobierno. (Furubotn & Richter, 2005) afirman que los valores que maximizan la función objetivo de la autoridad política (gobiernos locales) y la de los ciudadanos en muchas ocasiones no coinciden porque los intereses no están bien alineados (dadas las ganancias marginales de lograr un resultado de valor significativo para la sociedad suponen un bajo porcentaje de valor añadido para el político); por lo que, avanzar decididamente en realizar las transformaciones o acciones que beneficien el conjunto de la sociedad dependerá el análisis transacciones de los costos político que esto signifique.

Lo anterior explica porque los procesos de actualización catastral y en general el recaudo tributario están supeditados al cálculo político de acuerdo al avance del periodo de gobierno de las autoridades locales; (Iregui et al., 2004) lo explican al concluir que en el último año de administración del alcalde el esfuerzo tributario y todas las acciones relacionadas con él es, en promedio, menor que al comienzo de la administración, lo cual sugiere que los alcaldes al final de su mandato orientan sus opciones a utilizar los recursos para lograr ganancias marginales mayores por el ejercicio político de concluir proyectos y aumentar el gasto por el uso de los recursos, antes que en incrementar los ingresos vía tributación que quedarían para futuras administraciones.

5. Conclusiones y recomendaciones de política pública

5.1.1. Conclusiones

De acuerdo al análisis es válido afirmar que la evolución del mercado político catastral en Colombia es resultado de la búsqueda de la eficiencia paretianas en un continuo esfuerzo por reducir los costos de transacción, que sin embargo siguen siendo altos para los agentes territoriales a pesar de las novedades incorporadas desde 2016 con la ley 1753 y lo diversos documentos de política económica y social.

Por otra parte, la larga trayectoria del sistema general catastral sin cambios estructurales se explica desde los postulados de (David, 1985) y (Arthur, 2016), en donde, la dependencia de la trayectoria (costumbres o rutinas) perdura en el tiempo; incluso si los agentes involucrados son conscientes de esa ineficiencia.

Los resultados de la política nacional catastral y su configuración institucional se pueden explicar por la poca importancia estratégica que le confiere la institucionalidad a la información catastral; pues su valor esta suscrito a la relevancia que tiene para las rentas municipales por lo que se reconoce como un insumo para la tributación local. Si la información fuera reconocida con un alto valor para la planeación nacional y local, además de un insumo fundamental para la toma de decisiones la configuración institucional lo reflejaría en mecanismos, incentivos, bajos costos de transacción y pocas mejoras paretianas por implementar.

Los cambios incorporados a la Política Nacional Catastral, sobre todo en desde 2016 establecieron un conjunto de pautas que reducen el oportunismo en los intercambios (presentes hasta ese momento por la posición dominante IGAC) y consolidan la confianza entre los agentes estableciendo condiciones y pautas claras. Lo anterior,

confiere al arreglo institucional una viabilidad a largo plazo para la ejecución de los contratos políticos, minimizando los costos de transacción, lo que en retrospectiva puede calificarse como una mejora paretiana del sistema

A pesar de los ajustes en la configuración institucional, persisten los altos costos de transacción para varios de los agentes, principalmente para los municipios que no cuentan con las capacidades institucionales ni de recursos para avanzar en la actualización de su información catastral.

Para lograr una configuración óptima del sistema nacional catastral que permita disminuir los costos de transacción es necesario reconocer las preferencias de los agentes, en especial los gobiernos locales. Esto supone incorporar un análisis diferencial de sus opciones que incorpore factores como capacidad institucional, orden público, ubicación geográfica, etc. Ninguno de estos se analiza en los documentos de política pública consultados mismo que dan vida al arreglo institucional.

Como lo concluyen (J. Bonet-Morón et al., 2018) y otros autores no hay evidencia generalizada de pereza fiscal en los municipios colombianos; por tanto no es un factor al que se le pueda atribuir el grado de desactualización en los municipios colombianos.

Los municipios en donde existe una dinámica inmobiliaria y un recaudo predial importante en proporción a los ingresos corrientes encuentran la configuración institucional los mecanismos suficientes para disminuir los costos de transacción y recibir la competencia catastral o avanzar de manera decidida en la actualización continua de sus bases de datos catastrales.

El arreglo institucional actual del sistema nacional catastral disminuye los costos de transacción de los municipios con una dinámica inmobiliaria y un recaudo predial

importante en proporción a los ingresos corrientes; los cuáles están ubicados en su mayoría en la región Andina, para el resto de los municipios no se reconocen mecanismos o incentivos que dinamicen los procesos de formación y actualización, estos municipios están ubicados en las regiones rurales y de la periferia del país.

Dados los análisis presentados, se concluye que no se lograrán los objetivos de la Política Nacional Catastral que establecen para 2022 alcanzar el 60% de la actualización catastral y para el 2025 el 100%; esto debido a que los costos de transacción de los municipios ubicados en la periferia y con debilidades institucionales siguen siendo altos y la política actual no establece mecanismos o incentivos para disminuirlos. En proporción estos municipios representan más del 50% del total nacional.

En este mismo sentido, teniendo en cuenta que en el año 2021 y 2022 el ciclo político local se encuentra en los últimos 2 años de mandato, en los cuales los gobiernos locales orientan sus opciones a utilizar los recursos para lograr ganancias marginales mayores por el ejercicio político por el uso de los recursos, antes que en incrementar los ingresos vía tributación que quedarían para futuras administraciones

5.1.2. Recomendaciones

- ✓ Reconociendo que para la mayoría de los municipios el primer obstáculo a vencer para lograr eficiencias es el institucional, es recomendable la creación de una mayor capacidad fiscal y administrativa en las entidades territoriales, en especial en donde predominan las condiciones de vida rural. Para ello deben fortalecerse las funciones de las Gobernaciones para brindar acompañamiento y asistencia a los gobiernos locales.
- ✓ Una manera de disminuir los costos de transacción sería la creación de un subsidio cruzado entre las regiones con una mayor dinámica predial y aquellos de la periferia con debilidades institucionales, el cual podría tener un impacto positivo que dinamizara las preferencias de los municipios para actualizar las bases de datos catastrales; reconociendo en todo caso que debe existir un fortalecimiento de capacidades previo.

Este subsidio podría diseñarse como una sobretasa a la actividad catastral, similar a la que reciben las corporaciones autónomas o la eliminada en la Ley 75 de 1986; estos recursos se consolidarán en una bolsa nacional con el único objetivo de realizar labores catastrales y fortalecer las funciones de hacienda y planeación de los municipios, el actual arreglo institucional le permitirá a los municipios solicitar las actualizaciones catastrales y escoger entre los diversos gestores con cual celebrar los acuerdos financiados por este fondo creado.

- ✓ Permitir la participación de terceros privados en la actualización de la cartografía básica de Colombia permitirá la disminución de los costos de transacción relacionados con la actualización de las bases de datos catastrales, esto podría realizarse mediante la ampliación de los mecanismos de Obras por Impuestos u

Obras por Regalías de tal suerte que estos costos no los asuman los gobiernos locales.

- ✓ La dinámica catastral relacionada con el mercado inmobiliario es heterogénea en todo el país, por lo que en municipios y regiones rurales es preciso revisar y ajustar la normatividad para recoger estas particularidades y minimizar los costos de transacción.
- ✓ Para lograr la participación de terceros privados es importante eliminar las asimetrías de información relacionadas con los costos y beneficios de operar la actividad catastral; para ello es preciso crear un observatorio o un acuerdo marco de precios que disminuya la incertidumbre y dinamice el mercado de la formación y actualización catastral.

Listado de referencias

- Agón, G. (1983). Ley 14 de 1983 y su efecto en las finanzas regionales. *Revista de Planeación y Desarrollo*, 15, 24–54. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/RevistaPD/1983/pd_vXV_n2-3_1983_art.2.pdf
- Arias, X. C., & Caballero, G. (2003). Instituciones, costos de transacción y políticas públicas un panorama. *Revista de Economía Institucional*, 5(8), 117–146.
- Arthur, W. (2016). Increasing Returns and Path Dependence in the Economy. In *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. <https://doi.org/10.3998/mpub.10029>
- Bonet-Morón, J. A., & Ayala-García, J. (2016). La brecha fiscal territorial en Colombia. In *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana*; No. 235. <https://doi.org/10.32468/dtseru.235>
- Bonet-Morón, J. A., Pérez-Valbuena, G. J., & Montero-Mestre, J. L. (2018). Las finanzas públicas territoriales en Colombia: dos décadas de cambios. *Documento de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana*; No. 267. <http://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/9187>
- Bonet-Morón, J., Pérez-Valbuena, G. J., & Ricciulli-Marín, D. (2018). ¿Hay pereza fiscal territorial en Colombia? *Revista de Economía Del Rosario*, 21(2), 247–307. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/economia/a.7196>
- Cadena, X. (2002). ¿La descentralización empereza? Efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia. *Revista Desarrollo y Sociedad*, 50, 67–108. <https://doi.org/10.13043/dys.50.2>
- Congreso de la República de Colombia. (2017). *Acuerdos de Paz: Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. 2017.
- Congreso de la República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia 1991*.
- Congreso de la República de Colombia. (2007). Ley 1151 de 2007. Plan de Desarrollo: “Estado Comunitario: desarrollo para todos.”
- Congreso de la República de Colombia. (1986). Ley 133 de 1986. Por la cual se expide el régimen municipal.
- Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
- Congreso de la República de Colombia. (1983). Ley 14 de 1983 “Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones.”
- Congreso de la República de Colombia. (1983). Ley 14 de 1983. Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones.

Congreso de la República de Colombia. (2015). LEY 1753 DE 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país.”

Congreso de la República de Colombia. (1995). Ley 188 de 1995. Plan Nacional de Desarrollo El salto social (1994-1998).

Congreso de la República de Colombia. (2019). Ley 1955 de 2019. Por la cual se aprueba el Plan nacional de Desarrollo 2018 - 2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la equidad.”

Congreso de la República de Colombia. (1995). Ley 223 de 1995. Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones.

Congreso de la República de Colombia. (1995). Ley 242 de 1995. Por la cual se modifican algunas normas que consagran el crecimiento del índice de precios al consumidor del año anterior como factor de reajuste de valores, y se dictan otras disposiciones.

Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 388 de 1997. PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Por la cual se modifica la Ley 9a de 1989, y la Ley 3a de 1991 y se dictan otras disposiciones.

Congreso de la República de Colombia. (1990). Ley 44 de 1990. Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario.

Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para Todos (2010-2014).

Congreso de la República de Colombia. (1999). LEY 508 DE 1999. Plan Nacional de Desarrollo “CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ.”

Congreso de la República de Colombia. (2000). Ley 617 de 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se.

Congreso de la República de Colombia. (1986). Ley 75 de 1986. “Por la cual se expiden normas en materia tributaria, de catastro, de fortalecimiento y democratización del mercado de capitales”.

Congreso de la República de Colombia. (2003). Ley 812 de 2003. Plan de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario.”

Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 99 de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente.

Consejo de Estado. (1940). Sentencia de 21 de agosto de 1940.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (1985). CONPES 2225. Porcentaje de reajuste de los avalúos catastrales.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (1987). CONPES 2340. Porcentaje de reajuste de los avalúos catastrales.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (1994). CONPES 2736. Autorización a la Nación a través del Min Agricultura para formalización de propiedad rural y urbana.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (1997). CONPES 2979. Porcentaje de reajuste de los avalúos catastrales.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2003). CONPES 3258. Reajuste de avalúos catastrales para la vigencia de 2004.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2004). CONPES 3325. Reajuste de avalúos catastrales para la vigencia de 2005.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2005). CONPES 3405. Reajuste de avalúos catastrales para la vigencia de 2006.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2006). CONPES 3454. Reajuste de avalúos catastrales para la vigencia de 2007.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2008). CONPES 3505. Reajuste de avalúos catastrales para la vigencia de 2009.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2007). CONPES 3557. Reajuste de avalúos catastrales para la vigencia de 2008.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2009). CONPES 3585. Consolidación de la Política Nacional de Información Geográfica y la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales - ICDE.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2009). CONPES 3639. Reajuste de avalúos catastrales para la vigencia de 2010.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2010). CONPES 3641. "Política nacional para consolidar la interrelación del catastro y el registro."

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2010). CONPES 3691. Reajuste de avalúos catastrales para la vigencia de 2011.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2011). CONPES 3717. Reajuste de avalúos catastrales para la vigencia de 2012.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2012). CONPES 3738. Reajuste de avalúos catastrales para la vigencia de 2013.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2013). CONPES 3792. Reajuste de avalúos catastrales para la vigencia de 2014.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2014). CONPES 3824. Reajuste de avalúos catastrales para la vigencia de 2015.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2016). CONPES 3859. Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito Rural-Urbano.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2016). CONPES 3881. Reajuste de avalúos catastrales para la vigencia de 2017.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2019). CONPES 3890. Reajuste de avalúos catastrales para la vigencia de 2020.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2017). CONPES 3913. Reajuste de avalúos catastrales para la vigencia de 2018.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2018). CONPES 3951. Concepto favorable a la nación para contratar operaciones de crédito externo con la banca multilateral hasta por USD 150 millones, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar parcialmente el programa para la adopción e implement.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2018). CONPES 3954. Reajuste de avalúos catastrales para la vigencia de 2019.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2019). CONPES 3958: Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito.

David, P. A. (1985). Clio and the economics of qwerty. In *American Economic Review* (Vol. 75, Issue 2, pp. 332–337). <https://doi.org/10.2307/1805621>

Eggertsson, T. (1990). *Economic Behavior and Institutions: Principles of Neoinstitutional Economics* (J. Pencavel (ed.); Cambridge). https://books.google.com.co/books?id=hQhxcbLc6q8C&dq=Eggertsson,+T.+1990.+Economic+Behaviour+and+Institutions+&lr=&hl=es&source=gbs_navlinks_s

Erba, D. A., & Piumetto, M. (2013). *Catastro Territorial Multifinalitario*. https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/erba-wp14de1sp-full_0.pdf

Fedesarrollo. (2002). *Misión del Ingreso Público (Informe)*.

Furubotn, E. G., & Richter, R. (2005). *Institutions and Economic Theory. The Contribution of the New Institutional Economics*. In The University of Michigan Press.

Gorbaneff, Y. (2003). Teoría del Agente-Principal y el mercadeo. *REVISTA Universidad EAFIT*, 129.

Guerrero Díaz, R., & Noriega Quintana, H. (2015). Impuesto predial: Factores que afectan su recaudo. *Económicas CUC*, 36(1), 133–152. <https://doi.org/10.17981/econcuc.36.1.2015.25>

Hernández, A., & Barreto, L. H. (2018). *Descentralización y Finanzas Territoriales*. Cuadernos de Fedesarrollo, 59, 1–94.

Hodgson, G. (2006). ¿Qué son las instituciones? *Jei Journal of Economic Issue*, XL(1), 19–34. <http://www.scielo.org.co/pdf/recs/n8/n8a02.pdf>

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (1988). Resolución 2555 de 1988.

Iregui, A. M., Melo, L., & Ramos, J. (2003). El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo. Preparado. <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra319.pdf>

Iregui, A. M., Melo, L., & Ramos, J. (2004). El impuesto predial en Colombia: Factores explicativos del recaudo (Sugenerencia de Estudios Económicos).

Lopez, C. (2019). Interpretaciones del estado mexicano desde el enfoque histórico-institucional: La aplicación de la teoría del estado depredador y un sistema de privilegios. <https://alacip.org/cong19/16-lopez-19.pdf>

Maldonado, M. M., & Vargas Forero, G. (n.d.). Evaluación de la descentralización municipal en Colombia La descentralización en el Sector de Agua potable y Saneamiento básico.

María, A., Ligia, I. B., & Ramos, M. B. J. (n.d.). ENSAYOS sobre política económica El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo.

Medema, S. G. (1993). Is There Life Beyond Efficiency? Elements of a Social Law and Economics Is There Life Beyond Efficiency? Elements of a Social Law and Economics*. In Source: Review of Social Economy (Vol. 51, Issue 2).

North, D. C. y Weingast, B. R. (1989). Constitutions and Commitment: the Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth- Century England. The Journal of Economic History, 49, 803–832.

North, D. (1993). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. https://www.researchgate.net/publication/47788104_Instituciones_cambio_institucional_y_desempeno_economico

North, D. C., & Weingast, B. R. (2000). Introduction: Institutional Analysis and Economic History. In Source: The Journal of Economic History (Vol. 60, Issue 2).

Pareto, V., Schwier, A. S., & Page, A. N. (1972). Manual of Political Economy. Journal of Economic Literature, 10(American Economic Association), 1190–1201.

Piedrahita, C. R. (1989). Actas del Congreso de Cúcuta, 1821: prólogo de Carlos Restrepo Piedrahita. Fundación Francisco de Paula Santander.

Presidencia de la República de Colombia. (1999). Decreto 1174 de 1999. Por el cual se modifica la adscripción del instituto geográfico Agustín Codazzi.

Presidencia de la República de Colombia. (2020). Decreto reglamentario 148 de 2020.

Ramos Rodríguez, L. (2003). La Modernización Del Catastro Colombiano. La Modernización Del Catastro Colombiano, 18, 156–166. <https://doi.org/10.16924/riua.v0i18.490>

Rentería, J. A. (2001). Sentencia C-1051 de 2001 Corte Constitucional de Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1051-01.htm>

Serrano, F., Esteban Galarza, M. S., Arias, X. C., & Caballero, G. (2011). El retorno de las instituciones y la teoría de la política económica. In *La política económica en tiempos de incertidumbre* (pp. 1–23). <https://doi.org/10.4272/84-9745-130-9.ch1>

Smolka, M. (2004). El impuesto predial como instrumento de urbanización. Número 23. http://www.cafedelasciudades.com.ar/economia_23.htm

Soto, D. (2003). La descentralización en Colombia: centralismo o autonomía. *Revista Opera*, 3, 133–152.

Torres, J. B. (n.d.). El óptimo paretiano y los teoremas fundamentales del bienestar social: una revisión crítica*. <https://doi.org/10.15446/ede.v27n51.69110>

Urbano, D., Díaz Casero, J., & Hernández Mogollón, R. (2007). Evolución y principios de la teoría económica institucional: una propuesta de aplicación para el análisis de los factores condicionantes de la creación de empresas. *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de La Empresa*, 13(3), 183–198. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/54432/1/663962862.pdf>

Uribe Tobón, E., & Bonil Cubides, J. A. (2020). Informe de Gestión IGAC 2019 (Vol. 3, Issue 2). <http://repositorio.unan.edu.ni/2986/1/5624.pdf>

Williamson, I., Enermark, S., Wallace, J., & Rajabifard, A. (2017). Administración de la tierra para un desarrollo sostenible (First Edit). https://vbn.aau.dk/files/209536788/LandAdministration_Spanish.pdf

Zapata, J. G. (2010). Las finanzas territoriales en Colombia. <http://www.caf.com/media/3782/FinanzasTerritoriales.pdf>

Zapata, J. G. (2016). Finanzas municipales en Colombia: buen desempeño pero se mantienen las desigualdades.

Zapata, J. G., Acosta, O. L., & Gonzalez, A. (2001). Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: ¿Se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios colombianos durante los años noventa?

Anexos

Anexo 1. Eficiencia de Pareto en sistema catastral

Para entender las configuraciones institucionales que condicionan el desarrollo de la política nacional catastral se incorpora a este análisis el concepto de Eficiencia Paretiana u Optimo de Pareto; para ello es importante resaltar algunas consideraciones relevantes para orientar la discusión.

El análisis del bienestar social tiene su origen en los postulados de Bentham con el estudio de la utilidad individual, allí el autor afirma que no es correcto hablar de interés social, sin entender lo que es el interés individual, con lo cual se desarrolla la teoría del utilitarismo. Según (Torres, n.d.) Bentham creía que era posible medir objetivamente la utilidad de los individuos por lo que la suma de estas utilidades sería el mejor referente para la política pública en su búsqueda para alcanzar el máximo bienestar social.

Estos postulados permiten relacionar directamente las instituciones con la teoría neoclásica mediante el problema de la eficiencia. Con la introducción del concepto de eficiencia económica en el sentido paretiano surge el primer teorema del bienestar⁴³, según el cual, en un arreglo institucional optimo, se efectúan todas las transferencias de derechos políticos que permiten situar esos derechos allí donde más se valoran, de modo que los ganadores

⁴³ Ampliamente explicado en (Pareto et al., 1972)

en la asignación de derechos compensan a los agentes que se los ceden. Con estas compensaciones efectivas se alcanzaría la solución socialmente óptima: ninguna mejora paretiana queda sin realizar (Furubotn & Richter, 2005)

(Arias & Caballero, 2003) citando a Coase (1937/1960) afirman que solamente en un mundo de intercambios gratuitos cabría esperar que se efectuaran todos aquellos que permitan mejoras paretianas de eficiencia. Con la introducción del concepto de costos de transacción se puede entender la asignación de derechos como un problema de contratación, y los costos de transacción serán los que se deriven de la suscripción de los contrato o el cumplimiento de normas que dan vida a los arreglos institucionales (Eggertsson, 1990)

En este orden de ideas, si los costos de transacción superan las ganancias en los intercambios, quedaran mejoras paretianas por realizar. De acuerdo con (Serrano et al., 2011) esta condición muestra la relevancia de la estructura político-institucional, que determina el nivel de los costos de transacción en los mercados políticos y, en consecuencia, el grado de acercamiento al óptimo social.

En los capítulos anteriores se han analizado los mecanismos e incentivos de los agentes del mercado político relacionado con el Sistema Nacional catastral, además de reconocer los costos de transacción en las interacciones, con especial atención a la relación entre los gobiernos locales y el gobierno central y sus instituciones descentralizadas.

Si se acepta que un óptimo social para el Sistema Nacional catastral está relacionado con el potencial de recaudo del impuesto predial, todo ajuste en las configuraciones institucionales que se acerque a este objetivo puede reconocerse como un intento para lograr la eficiencia paretiana en este mercado político.

Ceteris paribus los demás factores que afectan el recaudo del impuesto predial, una mejora en la capacidad de actualización de la información catastral supondrá una mejora en el

recaudo predial. En este sentido, y de acuerdo a las conclusiones de (J. Bonet-Morón et al., 2018), (Iregui et al., 2004) y (Guerrero Díaz & Noriega Quintana, 2015) el recaudo por concepto de impuestos en la mayoría de los municipios del país está lejos del potencial, (J. A. Bonet-Morón & Ayala-García, 2016) estimaron que los municipios recaudan en promedio el 34,6 % del potencial estimado; con lo cual quedan mejoras paretianas por incorporar en el arreglo institucional principalmente para minimizar los costos de transacción.

El marco institucional del conjunto de la sociedad y, en particular, las instituciones políticas determinan el nivel de eficiencia de las transacciones políticas en entornos en los que negociar es costoso, esto debido a que los costos de transacción tienden a ser mayores en el ámbito político que en el económico, por lo que el diseño de una estructura institucional eficiente es más complejo en el primero de ellos. (Arias & Caballero, 2003)

Por lo anterior es comprensible que la selección de las organizaciones y evolución del Sistema Nacional Catastral sea lenta y que permita aún un margen amplio para incorporar mejoras paretianas.